



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Roberto Rondon Correa**

**FIRE ALARM OU POLICE PATROL?**

**Análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da  
Câmara dos Deputados no período da 55ª Legislatura (2015-2019) à luz de uma  
abordagem teórica sobre fiscalização congressional**

Brasília

**2020**

**Roberto Rondon Correa**

**FIRE ALARM OU POLICE PATROL?**

**Análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no período da 55ª Legislatura (2015-2019) à luz de uma abordagem teórica sobre fiscalização congressional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

**2020**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Correa, Roberto Rondon.

*Fire alarm ou police patrol?* [manuscrito] : análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no período da 55ª Legislatura (2015-2019) à luz de uma abordagem teórica sobre fiscalização congressional / Roberto Rondon Correa. -- 2020.  
99 f.

Orientador: João Luiz Pereira Marciano.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. 2. Parlamento, fiscalização, Brasil. 3. Accountability pública, Brasil. 4. Parlamento, responsabilidade, Brasil. I. Título.

CDU 336.126.563:342.532(81)

---

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

**FIRE-ALARM OU POLICE-PATROL? Análise da atuação parlamentar da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados no período da 55ª legislatura (2015-2019) à luz de duas abordagens teóricas de fiscalização congressional**

Autor (a): **Roberto Rondon Correa**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 13 de novembro de 2020.

### Documento assinado eletronicamente por:

Presidente: **prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano** - Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados  
Examinadora: **profª. Dr.ª Giovana Dal Bianco Perlin**- Programa de Pós-Graduação – Câmara dos Deputados  
Examinador: **prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Junior** – Câmara dos Deputados



Documento assinado por: Nivaldo Adão Ferreira Junior, João Luiz Pereira Marciano, Giovana Dal Bianco Perlin  
Selo digital de segurança: 2020-WMAL-GQBK-UUAM-JVZT.

Este trabalho é dedicado aos meus pais, à minha querida esposa, Marlla, ao meu filho Pedro e às pessoas que acreditam que o avanço e aplicação do conhecimento são condições indispensáveis para a construção de uma sociedade mais justa.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao Criador, força inteligente cujos valores elevados ainda não compreendemos. A Aparecida de Moura Andrade, que foi quem me abriu as portas para o mundo da fiscalização congressual e sempre me incentivou. A Bento Rodrigo Pereira Monteiro a quem devo muito mais do que o incentivo, a inspiração e o inestimável aporte teórico e aprendizado para o desenvolvimento da presente pesquisa. A Denis Urazato Pereira, companheiro na seara da fiscalização na CFFC, desde o início. A William Baghdassarian, pela amizade e valiosas contribuições ao trabalho. A todos os colegas e professores do Mestrado, sem vocês não teria sido tão divertida esta caminhada. Aos meus professores e amigos Nivaldo Adão Ferreira Junior e Giovana Dal Bianco Perlin, pelo incentivo e preciosas contribuições a esta pesquisa. Por fim, mas nunca por último, agradeço imensamente ao prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano pelos ensinamentos e pela orientação paciente e assertiva durante todo o processo de pesquisa.

*Eu sou um labirinto, em busca de uma porta de saída*

Vinícius de Moraes

## RESUMO

A fiscalização e controle das estruturas e atos governamentais é papel essencial do Poder Legislativo, sendo que, nas últimas décadas, em que o Brasil retornou à normalidade democrática, tornou-se, novamente, ferramenta fundamental ao pleno exercício da democracia. Em 2003 foi criada a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), justamente com o objetivo de estruturar essa fiscalização por parte da Câmara dos Deputados (CD). A crescente participação da sociedade, por meio de organizações não governamentais, na fiscalização da coisa pública, tem tornado a necessidade de pronta resposta pelo Poder Legislativo ainda maior. Ao longo dos últimos anos o volume de fiscalização cresceu e se diversificou. O presente estudo buscou analisar, no período da 55ª Legislatura, o principal instrumento de fiscalização da CFFC e da Câmara dos Deputados, a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), na visão comparativa de dois modelos de fiscalização congressional: *fire alarm*, que se consubstancia num processo reativo de fiscalização, e *police patrol*, que está ligado a um processo planejado e constante de fiscalizar a administração pública. O quadro teórico para análise dos dois modelos envolveu as teorias da *accountability*, da Agência e distributiva, ligada ao princípio da Conexão Eleitoral, em que se pode compreender melhor os comportamentos e motivações de quem delega a fiscalização (principal) e quem a executa (agente) no âmbito da arena legislativa. A metodologia compreendeu, ainda, análise quantitativa das PFCs no período de foco. Como resultado, observou-se um maior enquadramento das PFCs no modelo *fire alarm*. Identificou-se, também, que as características das vertentes *fire alarm* e *police patrol* não são estanques, e se inter-relacionam entre os modelos. Os dados apontam para uma possível insuficiência do modelo de McCubbins e Schwartz (1984) para explicar o enquadramento da fiscalização parlamentar, sendo que esses dados sinalizam para a possibilidade de se desenvolver um modelo explicativo baseado nas teorias de organização do comportamento parlamentar (distributiva, informacional e partidária).

**Palavras-Chave:** *Fire alarm*. *Police patrol*. *Accountability*. Conexão eleitoral. Teoria da agência. Poder Legislativo.



## ABSTRACT

The oversight of government structures and acts is an essential role of the Legislative Power, and in the last decades, in which Brazil returned to democratic normality, it has again become a fundamental tool for the full exercise of democracy. In 2003, the Financial Inspection and Control Commission (CFFC) was created, precisely with the objective of structuring this inspection by the Chamber of Deputies (CD). The increasing participation of society, through non-governmental organizations, in the inspection of public affairs, has made the need for prompt response by the Legislative Power even greater. Over the past few years the inspection volume has grown and diversified. The present study sought to analyze, in the period of the 55th Legislature, the main inspection instrument of the CFFC and the Chamber of Deputies, the Proposal for Inspection and Control (PFC), in the comparative view of two models of congressional inspection: fire alarm, which it consists of a reactive inspection process, and police patrol, which is linked to a planned and constant process of supervising public administration. The theoretical framework for the analysis of the two models involved the theories of accountability, Agency and distributive, linked to the principle of Electoral Connection, in which it is possible to better understand the behaviors and motivations of those who delegate the inspection (main) and those who perform it (agent) within the legislative arena. The methodology also included a quantitative analysis of the PFCs in the focus period. As a result, there was a greater fit of PFCs in the fire alarm model. It was also identified that the characteristics of the fire alarm and police patrol aspects are not watertight and are interrelated between the models. The data point to a possible insufficiency of the McCubbins and Schwartz (1984) model to explain the framework of parliamentary oversight, and these data signal the possibility of developing an explanatory model based on the theories of organization of parliamentary behavior (distributive, informational and party theory)

**Keywords:** Fire alarm. Police patrol oversight. Accountability. Electoral connection. Agency theory. Legislative Branch.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Tipologias de <i>accountability</i> ..... | 27 |
|--|----|

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Evolução das fiscalizações da CFFC na 55ª legislatura.....            | 62 |
| Tabela 2 - Participação por tipo de fiscalização da CFFC na 55ª legislatura..... | 62 |
| Tabela 3 - Enquadramento percentual variáveis <i>fire alarm</i> .....            | 63 |
| Tabela 4 - Enquadramento percentual variáveis <i>police patrol</i> .....         | 63 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Dimensões de <i>accountability</i> .....                   | 24 |
| Quadro 2 - Modelos de Fiscalização Congressual.....                   | 49 |
| Quadro 3 - Suposições relacionadas à supervisão congressual .....     | 49 |
| Quadro 4 - Consequências comportamentais às suposições.....           | 50 |
| Quadro 5 - Tipologias de Controle .....                               | 52 |
| Quadro 6 - Controle Latente e Controle Manifesto .....                | 53 |
| Quadro 7 - Modelos de Fiscalização Congressual (metodologia).....     | 58 |
| Quadro 8 - Definições das variáveis dos modelos de fiscalização ..... | 60 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| CD      | Câmara dos Deputados   |
| CN      | Congresso Nacional   |
| CFFC    | Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados |
| CGU     | Controladoria-Geral da União   |
| CRFB    | Constituição da República Federativa do Brasil                         |
| DECOM   | Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados                      |
| IFAC    | <i>International Federation of Accountants</i>                         |
| INTOSAI | <i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>        |
| ISC     | Instituições Superiores de Controle                                    |
| LRF     | Lei de Responsabilidade Fiscal   |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico              |
| PAFC    | Plano Anual de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados         |
| PFC     | Proposta de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados            |
| RAFC    | Relatório Anual de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados     |
| RICD    | Regimento Interno da Câmara dos Deputados                              |
| STF     | Supremo Tribunal Federal   |
| STJ     | Superior Tribunal de Justiça   |
| TCU     | Tribunal de Contas da União  |

## SUMÁRIO

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>                                      | 14 |
| <b>2</b> | <b>PROBLEMA E HIPÓTESES DA PESQUISA</b>                | 16 |
| <b>3</b> | <b>OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS</b>                   | 18 |
| <b>4</b> | <b>REVISÃO DE LITERATURA</b>                           | 19 |
| 4.1      | <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA E PARLAMENTO             | 19 |
| 4.2      | TEORIA DA AGÊNCIA E FISCALIZAÇÃO CONGRESSUAL           | 28 |
| 4.3      | TEORIA DISTRIBUTIVA E O PRINCÍPIO DA CONEXÃO ELEITORAL | 35 |
| 4.4      | ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NO PARLAMENTO     | 42 |
| 4.5      | FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO PARLAMENTO        | 47 |
| <b>5</b> | <b>METODOLOGIA</b>                                     | 58 |
| <b>6</b> | <b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS</b>                   | 60 |
| 6.1      | CARACTERÍSTICAS DO MODELO <i>FIRE ALARM</i>            | 64 |
| 6.1.1    | Gatilho  | 64 |
| 6.1.2    | Repentino/episódico                                    | 66 |
| 6.1.3    | Problema/resposta                                      | 67 |
| 6.1.4    | Imprensa   | 68 |
| 6.1.5    | Reativo  | 69 |
| 6.1.6    | Conexão eleitoral                                      | 70 |
| 6.2      | CARACTERÍSTICAS DO MODELO <i>POLICE PATROL</i>         | 72 |
| 6.2.1    | Contínuo   | 72 |
| 6.2.2    | Regular  | 74 |
| 6.2.3    | <i>Incremental/performance</i>                         | 74 |
| 6.2.4    | Agência  | 75 |
| 6.2.5    | Proativo   | 77 |
| 6.2.6    | <i>Accountability</i>                                  | 78 |
| <b>7</b> | <b>CONCLUSÕES E SUGESTÕES</b>                          | 80 |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>                                     | 85 |

## 1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), desenvolve, no âmbito da Câmara dos Deputados, a atividade de fiscalização da administração pública federal.

Em 2017, foi iniciado, sob orientação do Departamento de Comissões (Decom) e em parceria com o escritório de projetos da Diretoria Legislativa da Câmara dos Deputados, um projeto de mapeamento dos processos da CFFC. Depois do mapeamento desses processos, surgiu a necessidade de revisar as competências regimentais da Comissão vis-à-vis ao Regimento Interno e ao Planejamento Estratégico da Casa, o que gerou a proposta de um Projeto Corporativo atendendo à Diretriz Cinco – Fiscalização, do Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados.

Os principais produtos advindos do projeto aprovado na reunião de avaliação estratégica em 21/9/2017 foram: a Resolução nº 25/2017 (BRASIL, 2017j), aprovada em 7/12/2017, que criou, no âmbito do Regimento Interno da Câmara (BRASIL, 1989), as figuras do Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) e do Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC); o PAFC tem a função de planejar a fiscalização de maneira criteriosa e integrada com os órgãos de controle, como Controladoria-Geral da União (CGU) e, principalmente, o Tribunal de Contas da União (TCU); o RAFC tem a função de espelhar e analisar o resultado das ações de fiscalização planejadas.

Estes primeiros avanços nos encorajaram a investigar e entender melhor como se dá a atuação Parlamentar na CFFC à luz de duas possibilidades de comportamento congressional oriundas do modelo teórico de McCubbins e Schwartz (1984), que busca explicar, por essa vertente de análise, a atuação fiscalizatória pelo Poder Legislativo.

Nesse contexto e, no âmbito da Câmara dos Deputados, a CFFC surgiu, em 2003, como ator centralizador da atividade parlamentar de fiscalização e controle da administração pública federal e, por conseguinte, enfrenta o desafio de avaliar tal atuação e propor melhorias à gestão. Dentre os instrumentos regimentais à disposição da CFFC para cumprimento de seu dever institucional encontram-se as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs), que podem ser apresentadas por qualquer membro ou Deputado à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada. Este é, por excelência, o instrumento que permite à Câmara dos Deputados cumprir seu dever constitucional de fiscalizar.

Procurou-se conhecer e compreender um pouco mais dos pensamentos e das formulações que embasam a visão dos Parlamentos sobre fiscalização. Desses estudos iniciais, foram identificadas duas correntes principais oriundas da análise do modelo de fiscalização

congressual de McCubbins e Schwartz (1984): uma conhecida como *police patrol oversight* (fiscalização/supervisão do tipo patrulha), que funciona de maneira análoga a uma patrulha policial e é comparativamente centralizada, onde o Congresso examina amostras/projetos/ações do Poder Executivo e atua de maneira vigilante, regular e preventiva; e uma segunda corrente, conhecida como *fire alarm oversight* (supervisão tipo alarme de incêndio), que funciona de maneira descentralizada e acionando diferentes agências/órgãos governamentais, na medida em que os problemas vão surgindo. No presente trabalho, utilizamos as expressões de modelos de fiscalização congressual em idioma original, por serem de uso corrente no meio acadêmico.

Do ponto de vista da gestão, a pesquisa se justifica ao buscar identificar, dentro do modelo teórico proposto, em qual linha comportamental a atuação da CFFC se encaixa. Tal identificação permitirá que haja uma maior compreensão de quais melhorias serão necessárias para tornar mais efetiva a fiscalização realizada pela Comissão. Permitirá, ainda, compreender melhor como pensa o Parlamentar em termos do uso de ferramentas de fiscalização e controle. Pelo ângulo institucional, acredita-se haver um salutar retorno, tendo em vista que uma melhor gestão e planejamento da fiscalização aumentaria sensivelmente, para os Parlamentares e para a Casa, a capacidade de mapeamento, escolha e assertividade daquilo que será fiscalizado.

Sobre o retorno social advindo da pesquisa, deve-se considerar como possível resultado a abertura de um caminho para melhor e mais planejado acompanhamento das políticas públicas federais, ainda um maior entrosamento com os órgãos de controle e uma maior transparência das fiscalizações efetuadas para a sociedade. Por fim, e não menos importante, pretende-se dar contribuição para o avanço dos estudos na área de fiscalização congressual, tendo em vista que poder-se-á identificar enquadramento do comportamento congressual em uma das linhas do modelo teórico, bem como o não enquadramento exato em uma delas, abrindo caminho para sugestões ao desenvolvimento de futuras linhas de pesquisa para o assunto.



## 2 PROBLEMA E HIPÓTESES DA PESQUISA

O que se pretende ao apresentar esta pesquisa é compreender, a partir do modelo teórico de comportamento fiscalizatório *fire alarm – police patrol* de McCubbins e Schwartz (1984), em que linha a fiscalização exercida pela CFFC se enquadra e a partir disso, sugerir possíveis caminhos para a melhoria do planejamento e execução das ações de fiscalização de responsabilidade da CFFC.

No modelo *fire alarm - police patrol* desenvolvido pelos autores supracitados, *police patrol* é comportamento análogo ao de uma patrulha policial, exercido de modo centralizado, onde os Parlamentares propiciam que o Congresso examine amostras/projetos/ações do Poder Executivo e atua de maneira vigilante e preventiva; a segunda corrente comportamental, conhecida como *fire alarm oversight*, funciona de maneira descentralizada e acionando diferentes agências/órgãos governamentais, na medida em que os problemas vão surgindo (apagando incêndios).

O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Poder Legislativo detém a titularidade do controle externo da Administração Pública Federal, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988, p. 31).

O artigo 71 da mesma Carta ensina que esta incumbência deverá ser realizada com o auxílio do TCU. Suas atribuições, na função auxiliar do Controle Externo, estão descritas nos incisos I a XI do mesmo artigo (BRASIL, 1988). No âmbito da Câmara dos Deputados as atividades de fiscalização estão a cargo das comissões temáticas em funcionamento no Decom. Dentre estas Comissões, é a CFFC que centraliza a grande maioria dos pedidos de fiscalização da Câmara dos Deputados em relação à Administração Pública.

Percebe-se, atualmente, que o saber fazer de fiscalização, aí incluídos o planejamento, o conhecimento do conjunto dos problemas e a boa execução das ações de fiscalização, encontra-se nos órgãos de controle da administração pública, cujo principal representante, em nível federal, é o TCU.

Deve-se deixar claro que isto não ocorre por uma espécie de apropriação da função pelo órgão independente que exerce a função auxiliar, mas ocorre muito mais, talvez, porque fiscalização, embora seja função precípua do Parlamento, não goze ainda da atenção,

estruturação e retorno adequados, o que pode levar a uma falta de priorização do Poder Legislativo em adquirir expertise para poder conhecer, priorizar, planejar e cobrar resultados das fiscalizações executadas pelo TCU. Para Pessanha (2009), a ineficácia e a inexperiência do Legislativo na fiscalização dos gastos públicos justificaram a criação de órgãos específicos, conhecidos como Instituições Superiores de Controle (ISC), para direta ou indiretamente, colaborar no controle externo da administração pública. No mesmo sentido, e segundo o mesmo autor, em relação à Constituição de 1988 e o desempenho do controle externo, tem-se que:

Completadas duas décadas de vigência da Constituição de 1988, não há muitos motivos para comemorar, se levarmos em consideração a utilização pelo Poder Legislativo de duas das suas mais importantes prerrogativas de controle — as indicações dos ministros do “órgão auxiliar” e a fiscalização final dos atos do Poder Executivo (PESSANHA, 2009, p. 253).

A presente pesquisa vem no sentido de ajudar a compreender a linha de comportamento parlamentar na atuação da CFFC e propor caminhos para que a Comissão e, por consequência, a Câmara dos Deputados, possam ter condições de exercer sua prerrogativa de titular do controle externo da administração pública federal em termos da agenda e gestão dos processos de fiscalização. Mais que isso, propor encaminhamentos que gerem condições para atuação da CFFC dentro de uma parceria efetiva com o TCU, no que tange ao controle externo das políticas públicas do Executivo.

Para isso, a pesquisa busca, por meio da análise das PFCs votadas no âmbito da Comissão, a resposta à seguinte indagação, que já engloba também as hipóteses da pesquisa, as quais serão mais claramente apresentadas adiante:

**Considerando o modelo de análise de McCubbins e Schwartz (1984), como se comportou a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados acerca da fiscalização e controle do Poder Executivo, no período da 55ª Legislatura (2015-2019)?**

### 3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Como objetivo geral, propõe-se analisar as PFCs, no âmbito da 55ª legislatura, da CFFC da Câmara dos Deputados na fiscalização e controle da administração pública, considerando o modelo de análise de McCubbins e Schwartz (1984).

Como suporte ao objetivo geral, propõem-se os objetivos específicos: a) analisar as PFCs aprovadas pela CFFC circunscritas à 55ª Legislatura, com vistas a identificar, do ponto de vista do mérito e da oportunidade, em que linha do modelo de análise proposto a CFFC tem enquadrada sua atuação parlamentar; e b) após o levantamento dos dados e conteúdos das 114 PFCs aprovadas pela CFFC na 55ª legislatura, estabelecer o enquadramento de cada uma delas segundo a vertente *fire alarm* ou *police patrol*, e a classificação da cada uma segundo as variáveis de análise definidas para cada vertente do modelo.

Como alerta e suporte às investigações e conclusões do presente trabalho, deve-se ressaltar que essa Legislatura foi bastante atípica, com episódios de bastante turbulência política, culminando com o processo de *impeachment* da ex-presidente do Brasil Dilma Roussef. A escolha pelos dados dessa Legislatura se deveu a três aspectos: o primeiro, é que a 55ª é a que possui os dados evolutivos mais atualizados das fiscalizações efetuadas pela CFFC; o segundo motivo foi a implementação do PAFC e do RAFC, o que permitiu aferir mudanças no padrão e organização da fiscalização. Por fim, pega um período de turbulência política, o que também permitiu medir a evolução nas fiscalizações como consequência do período de *impeachment*.

## 4 REVISÃO DE LITERATURA

Divide-se o presente capítulo em cinco subitens a fim de apresentar adequadamente cada um dos temas: *accountability* e parlamento, teoria da agência, teoria distributivista e o princípio da conexão eleitoral, estrutura de fiscalização e controle no parlamento e função fiscalização e controle.

A presente divisão tem o objetivo de dar um panorama de teorias que suportem e expliquem o processo de fiscalização congressional. Neste sentido, as teorias discutidas terão importância fundamental quando da análise dos resultados relativos às PFCs analisadas. É com base em tal suporte teórico que a compreensão de causas e consequências relativos ao enquadramento em um ou outro modelo de McCubbins e Schwartz (1984) serão discutidas, dando espaço às críticas e sugestões pertinentes ao trabalho.

### 4.1 ACCOUNTABILITY PÚBLICA E PARLAMENTO

Sistemas democráticos de governo procuram privilegiar transparência e *accountability*, e a responsabilidade primária nesse campo recai sobre os ombros do parlamento. É por meio de sua função principal de supervisão (ou do que deveria ser), que o parlamento acompanha as responsabilidades do governo em representação à população, assegurando que as políticas governamentais e as ações são ambas eficientes e ocorrem de acordo com as necessidades do público. Supervisão parlamentar é também crucial na checagem de possíveis excessos por parte da burocracia governamental (YAMAMOTO, 2007). Neste sentido, Aucoin e Jarvis (2005) afirmam:

*Accountability* é um princípio fundamental da governança democrática e da administração pública em todas as democracias representativas. Em todos esses sistemas, os representantes eleitos exercem autoridade pública - os poderes do Estado - nos ramos legislativo e executivo do governo, mas permanecem subordinados à soberania final do povo através do processo eleitoral democrático e [...] eleições democráticas são base fundamental de *accountability* pública. A opinião pública, expressa através da mídia, grupos de interesse ou movimentos sociais, é importante para garantir um governo responsivo, porém nada é mais importante que as eleições para garantir a responsabilidade daqueles que governam (AUCOIN; JARVIS, 2005, p. 12-13, tradução nossa).

Ocorre que, mesmo assim, há falhas na representação de seus eleitores. Isso tem reflexo na própria burocracia, onde ministros usam mal e, muitas vezes abusam da sua

autoridade e, servidores públicos falham em seu dever de servir à população (AUCOIN; JARVIS, 2005). O processo se desencadeia do parlamento para a burocracia, e as políticas governamentais acabam por não atingir os padrões de eficiência e efetividade esperados.

Bovens (2007), em seu estudo sobre análises e avaliações sobre *accountability* pública na União Européia, reflete sobre a amplitude do conceito e a busca por uma compreensão mais restrita, que pudesse ajudar de forma mais objetiva a análise e a avaliação do seu nível e qualidade, ou *accountability* como relação social:

O que exatamente se entende por prestação de contas? A prestação de contas é frequentemente usada em um sentido muito amplo, como sinônimo de uma variedade de conceitos avaliativos, mas essencialmente contestáveis, como capacidade de resposta, responsabilidade e eficácia. Neste artigo, o conceito de prestação de contas é levado em um sentido muito mais restrito: um relacionamento entre um ator e um fórum, no qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator pode enfrentar consequências (BOVENS, 2007, p. 3, tradução nossa).

O’Connell (2005) entende que *accountability* está presente quando os serviços públicos são de alta qualidade, a baixo custo e são realizados de maneira cortês. Considine (2002) a entende como capacidade de resposta:

[...] mas no sentido muito amplo do 'exercício apropriado de uma competência de navegação: isto é, o uso adequado da autoridade para variar livremente, através de um terreno de múltiplas relações, em busca do caminho mais vantajoso para o sucesso (CONSIDINE, 2002, p. 22, tradução nossa).

Ainda Bovens (2007) entende *accountability* como um desses “conceitos de ouro” que se tornam imbatíveis e que ninguém tem coragem de se contrapor. É usado mais e mais tanto no discurso político, quanto nos documentos de políticas públicas. O termo tem o poder de evocar uma imagem de transparência e confiabilidade. Dubnick (2014) a enxerga como uma construção cultural, tendo desempenhado um papel importante desde as sociedades antigas. Sobre *accountability*:

Esta não é uma ideia nova. Em 1759, Adam Smith observou que ‘um ser moral, é um ser responsabilizável’ — uma afirmação que pode ser considerada ideia central sobre a qual uma teoria ética e social de *accountability* poderia ser construída [...] Isto implica que *accountability* é mais que um fenômeno cultural contemporâneo, e pode ser de fato mais fundamental para a vida social e política do que imaginamos (DUBNICK, 2014, p. 30, tradução nossa).

Do ponto de vista técnico-normativo, o conceito geral de *accountability* pode ser apresentado a partir de definições elaboradas por alguns organismos regulamentadores internacionais (SIU, 2011). A *International Federation of Accountants* (IFAC) entende

*accountability* como o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. Já a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) considera *accountability* como uma obrigação imposta aos agentes e entidades públicos de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes cometeram tais recursos.

A definição da OCDE para *accountability* é bastante interessante, pois se expressa no dever de ter alguém responsável por prestar contas. Também fala que deve ter o objetivo de melhorar as possibilidades de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as suas necessidades. A visão dessas principais instituições faz perceber *accountability* como a ideia de que quem gere recursos tem a obrigação de demonstrar o resultado obtido com sua utilização.

Em relação à *accountability* no contexto do sistema legal brasileiro, a administração pública encontra-se ligada a um regime jurídico que prima pela indisponibilidade e supremacia do interesse público. Tais princípios norteadores se conectam ao arcabouço jurídico na forma da defesa da própria sociedade (MARRA, 2006). São de origem constitucional, e encontram-se consubstanciados, por exemplo, no Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal (1988), estabelecendo que o administrador público está, no cumprimento de sua função, representando os interesses da sociedade, vez que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, p. 1).

Mais à frente, nos artigos 34 e 35, a Constituição mostra o exercício de *accountability* como princípio de observância obrigatória, *in verbis*:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: [...] II – não forem prestadas contas devidas, na forma da lei (BRASIL, 1988, p. 20).

*Accountability* também se apresenta sob a forma da necessidade de transparência, e para o Instituto de Governança (IBGC), isso é muito mais do que um simples ato de divulgar as informações. O gestor deve cuidar de comunicar as informações de forma que seja compreendido pelo cidadão, sendo útil e agregando valor à sociedade. Além disso, o princípio da publicidade, previsto no art. 37 da constituição é decorrente da necessidade de transparência

(MELO, 2003) e como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito.

No campo das finanças públicas, a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), conhecida como lei de responsabilidade fiscal, veio no sentido de dar impulso à transparência, contribuindo para *accountability*, prevendo, dentre outras regras, a publicidade dos atos públicos em meios eletrônicos. Além da divulgação ampla e objetiva dos atos administrativos, determinou prestações de contas à sociedade de modo efetivo e contínuo, e divulgação de custos e resultados nas ações governamentais (SIU, 2011). Neste padrão de análise, entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca do resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade (CRUZ, 2010).

Do ponto de vista dos elementos que compõem o processo de *accountability* e governança na administração pública. São pelo menos cinco, bem definidos por Aucoin e Jarvis (2005):

1. Uma estrutura de governança de relacionamentos superior-subordinados.
2. superiores delegam autoridade aos subordinados para o desempenho das responsabilidades que lhes são designadas.
3. subordinados relatam aos superiores de que forma usaram sua autoridade no exercício de suas responsabilidades.
4. superiores examinam o desempenho dos subordinados.
5. superiores utilizam a avaliação de desempenho dos subordinados como base para ações corretivas, recompensas ou sanções (AUCOIN; JARVIS, 2005, p. 29, tradução nossa).

As principais correntes de pesquisa e conceituação para *accountability* estão presentes em países Europeus, Estados Unidos e Austrália. No Brasil, observa-se muita repetição e aplicação normativa, principalmente pelas Instituições de Fiscalização Superiores, como o TCU, desses conceitos desenvolvidos nos países e região citados. Isto ocorre em detrimento de uma maior reflexão sobre as especificidades técnicas e culturais e prejudica o desenvolvimento de uma conceituação e linguagem própria referente ao tema.

Em termos da presente investigação, a descrição mais concisa de *accountability* seria a que se relaciona com a obrigação do ator em explicar e justificar a conduta. Isso implica um relacionamento entre um ator, um controlador e um fórum (POLLITT, 2003).

Em estudos de O'Connell (2005) e Bovens (2010) são identificados dois diferentes padrões de conceituação sobre *accountability*, um predominante nos Estados Unidos, que a identificam como uma virtude a ser observada no comportamento dos agentes públicos, ou seja, conceito valorativo, e outro encontrado em pesquisas desenvolvidas na Europa e na

Austrália, onde consideram a *accountability* como o mecanismo responsável por realizar a ligação entre o ator político e o fórum para o qual a *accountability* deve ser prestada, conceito mecânico e estrutural.

Em seu trabalho sobre *accountability* horizontal e novas poliarquias, O'Donnell (1998), bebendo na fonte de Dahl (1989), entende *accountability* no sentido de uma responsabilização democrática dos agentes públicos. Isto pode acontecer por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, em que a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, sendo aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas. A existência de *accountability* vertical seria princípio fundamental na construção de sistemas democráticos, e a horizontal para a operacionalização do controle dos resultados da administração.

Nesta mesma linha de análise de *accountability*, Miguel (2005) ensina que a *accountability*:

Diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório (MIGUEL, 2005, p. 27).

E completa afirmando que o seu exercício se dá mediante:

Controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical) (MIGUEL, 2005, p. 28).

Independentemente da direção em que se exerce *accountability* (vertical ou horizontal), é condição necessária, ainda que não suficiente, para a sua realização que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para os parlamentares, o governo, a sociedade, os cidadãos e os próprios gestores públicos. Todos esses atores devem (ou deveriam) saber se:

(1) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos, (2) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados, e (3) os serviços governamentais são providos eficientemente, economicamente e efetivamente (UNITED STATES, 2003, p. 9, tradução nossa).



Acerca das dimensões de *accountability*, Koppell (2005) desenvolve uma tipologia conceitual para de desordens e desafios que uma organização pode enfrentar para se tornar, de fato, *accountable*. Neste sentido, o autor classifica *accountability* em cinco categorias: transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade. A transparência seria, segundo o autor, a mais importante categoria como instrumento para avaliar o desempenho organizacional (ou institucional), sendo requisito-chave para todas as outras dimensões (Quadro 1).

Quadro 1 - Dimensões de *accountability*

| <b>Dimensão</b>   | <b>Definição</b>   |
|-------------------|--|
| Transparência     | Refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento                                   |
| Sujeição          | Tem a ver com a exigência de que as organizações e seus agentes enfrentem as conseqüências derivadas das suas ações. Organizações e indivíduos devem ser responsabilizados pelas suas ações e punidos pelos malefícios que vierem a causar |
| Controle          | Está relacionado com as relações hierárquicas no interior das estruturas burocráticas, seja entre indivíduos, seja entre organizações, e baseia-se na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa).      |
| Responsabilização | Diz respeito ao cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas e às sanções decorrentes de seu descumprimento.  |
| Responsividade    | Refere-se a como a organização responde às expectativas (demandas e necessidades) da sociedade.  |

Fonte: Adaptado de Koppel (2005).

Kaldor (2003), ao discutir a *accountability* em relação às organizações da sociedade civil, categoriza-a em dois tipos: procedimental e moral. Outra categorização da *accountability* é a de Denhardt e Denhardt (2007), encontrada na obra *The new public service: serving, not steering*, em que os autores fazem uma revisão da literatura contemporânea sobre as práticas da administração pública e as englobam em três grandes modelos: o tradicional ou da velha administração Pública; o gerencialista ou da nova gestão pública; e o do Novo Serviço Público.

A partir dos modelos de administração pública propostos por Denhardt e Denhardt (2007) as concepções de *accountability* seriam agrupadas em três planos: o controle burocrático de conformação às leis e às normas, conforme a tradição da velha administração pública; o controle de desempenho representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos

públicos mediante o controle dos resultados da ação, com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da nova gestão pública; e o controle democrático, baseado na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público.

Como dito anteriormente, Bovens (2010) enxerga, a partir de seus estudos, *accountability* como uma virtude; para ele, uma palavra bastante evocativa que é facilmente utilizada em discursos políticos e documentos de políticas públicas, por transmitir ao público ouvinte/leitor uma imagem de transparência e confiança, e isso é bastante conveniente, principalmente aos objetivos políticos. Em suma, *accountability* ou ser *accountable* são expressões que possuem conotações fortemente positivas, como uma “promessa” de bom governo ou boa e justa gestão. No mesmo sentido McGee e Gaventa (2010) entendem que *accountability* pode ser usada como uma ferramenta retórica que convém à uma imagem de boa governança.

Já na visão de O’Connell (2005), *accountability* está presente quando os serviços públicos são oferecidos com alta qualidade, a um baixo custo e realizado de maneira cortês. Koppell (2005), mostra bastante convicção na multiplicidade de usos do conceito e traz a concepção em cinco dimensões: virtude/transparência, confiabilidade, controlabilidade, responsabilidade e responsividade, enquanto que Bovens (2010), entende *accountability* como um mecanismo, um relacionamento entre um ator e um fórum, no qual o ator tem como obrigação explicar e justificar sua conduta frente ao fórum, que pode fazer perguntas e julgamentos, sendo que o ator está passível de enfrentar consequências.

Bovens (2005), também entende *accountability* pública como a marca de uma governança democrática moderna. E ressalta que a democracia permanece sendo um procedimento que não sai do papel se os que estão no poder não puderem ser responsabilizados publicamente por seus atos e omissões, por suas decisões, suas políticas e seus gastos.

Historicamente, o conceito de *accountability* tem sido muito relacionado a contabilidade. De fato, vem literalmente de contabilidade. Atualmente, esse conceito vai muito além de suas origens contábeis e tornou-se um símbolo da boa governança, tanto no setor público quanto no setor privado (ROMZEK; DUBNICK, 1987). Além disso, segundo Romzek e Dubnick (1987), *accountability* tem desempenhado um papel cada vez mais importante nos processos de administração pública do que somente a idéia de responsabilidade. Num conceito mais amplo:

*Accountability* na administração pública envolve os meios pelos quais os órgãos públicos e seus funcionários gerenciam as diversas expectativas geradas dentro e fora das organizações (ROMZEK; DUBNICK, 1987, p. 7, tradução nossa).

De fato, passa a ser vista como estratégia para gerenciar as expectativas, e para isso pode assumir várias formas. Romzek e Dubnick (1987) põem foco em quatro sistemas alternativos de responsabilidade pública, cada um baseado em variações envolvendo dois fatores críticos: o primeiro é se a capacidade de definir e controlar as expectativas é mantida por alguma entidade especificada dentro ou fora da agência, e o Segundo leva em conta o grau de controle que a entidade recebe sobre a definição das expectativas da agência. A interrelação dessas duas dimensões gera quatro tipos de sistemas de prestação de contas:

**Sistemas burocráticos de prestação de contas:** sob essa abordagem, as expectativas dos administradores públicos são gerenciadas, concentrando a atenção nas prioridades daqueles que estão no topo da hierarquia burocrática. Ao mesmo tempo, o controle de supervisão é aplicado intensivamente a uma ampla gama de atividades da agência. O funcionamento de um sistema burocrático de prestação de contas envolve dois ingredientes simples: um relacionamento organizado e legítimo entre um superior e um subordinado, no qual a necessidade de seguir “ordens” é inquestionável; e supervisão rigorosa ou um sistema substituto de procedimentos operacionais padrão ou regras e regulamentos claramente estabelecidos. **Accountability legal:** similar ao sistema burocrático no que se refere à aplicação frequente do controle em um amplo espectro de atividades da administração pública. Entretanto, em contraste com o sistema burocrático de *accountability*, é baseado em relacionamentos entre uma parte controladora fora da agência e membros da organização. Essa parte externa não é qualquer um, é o indivíduo ou grupo em posição de impor sanções legais ou acionar obrigações contratuais. Esses outsiders e políticos com mandatos fazem as leis e outras regras que o administrador público é obrigado a impor ou implementar. O outsider é lawmaker e os administradores têm o papel de executores. No *accountability* burocrático o relacionamento é hierárquico e baseado nas habilidades dos supervisores em premiar ou punir os subordinados. Já no *accountability* legal o relacionamento é entre duas partes relativamente autônomas e implica num contrato fiduciário (principal/agente) entre a agência pública e seu supervisor. Por exemplo, o Congresso aprova leis e monitora as agências federais em relação à implementação dessas leis. **Accountability profissional:** ocorre com maior frequência quando o governo lida crescentemente com problemas complexos e tecnicamente difíceis. Nessas circunstâncias os funcionários públicos devem confiar em empregados habilidosos e especializados que produzam soluções apropriadas. Esses empregados esperam ser totalmente apoiados em seu trabalho e suas ações, e insistem na necessidade de que os líderes da agência confiem neles para que o trabalho flua da melhor maneira possível. Sob um sistema de *accountability* burocrática, a chave do relacionamento seria uma supervisão próxima/cerrada. Em contraste, sob o sistema de *accountability* profissional o relacionamento central é similar ao visto entre um leigo e um especialista, com o gestor da agência tomando o papel de leigo e os empregados tomam importantes decisões que requerem sua expertise. **Accountability política:** é central nas pressões democráticas

impostas sobre os administradores públicos americanos. Se deferência caracteriza *accountability* profissional, responsividade caracteriza o sistema político de *accountability*. Sob o sistema político, a questão primária é: “A quem o administrador público representa?”. Os potenciais círculos eleitos incluem público em geral, funcionários com mandato, chefes de agências, clientela das agências, outros grupos de interesse, e futuras gerações. O sistema político é visto como algo que poderia promover favoritismo e até corrupção no governo, porém também serve como base para um governo mais transparente e representativo (ROMZEK; DUBNICK, 1987, p. 224, grifo e tradução nossa).

A Figura 1 sumariza as explicações de Romzek e Dubnick (1987), mostrando, de forma lógico-explicativa, as tipologias, tomando o grau de controle das ações das agências, com a fonte de *accountability* e suas formas (legal, política, burocrática e profissional).

Figura 1 - Tipologias de *accountability*

|                                     |             | Source of Agency Control |                 |
|-------------------------------------|-------------|--------------------------|-----------------|
|                                     |             | <i>Internal</i>          | <i>External</i> |
| Degree of Control of Agency Actions | <i>High</i> | Bureaucratic             | Legal           |
|                                     | <i>Low</i>  | Professional             | Political       |

Fonte: Adaptado de Romzek e Dubnick (1987).

A visão de *accountability* como virtude e como mecanismo é vista por Bovens (2010) como fundamental, pois uma fornece legitimidade a funcionários públicos e organizações públicas para que monitorem e responsabilizem, e outra a entende como mecanismo para prestação de contas, também imprescindível para alcançar governança responsável. Dessa forma, os acordos de prestação de contas garantem que funcionários ou organizações públicas permaneçam no caminho virtuoso e relevantes no processo.

Além disso, o autor entende que a prestação de contas a fóruns jurídicos e administrativos, como tribunais, auditores, *ombudsmen*, inspeções e controladores, é um mecanismo importante para prevenir e detectar a corrupção e abusos por parte do poder público (BOVENS, 2010).

Os mecanismos de *accountability* também servem de ferramenta para induzir reflexão e aprendizado, dentro de um processo de contínuo retroalimentação, que pode tornar governos,

agências e funcionários eficazes no cumprimento de suas missões, metas e promessas. A responsabilização tem também o importante papel de induzir o poder público a aprender e melhorar seu desempenho, porque fornece *feedback* externo sobre os efeitos pretendidos e não intencionais de suas políticas (AUCOIN; HEINTZMAN, 2000; BEHN, 2001).

Na visão de Maravall (2005), o governo torna-se responsável quando os cidadãos podem responsabilizá-lo por suas ações e, conseqüentemente, puni-lo ou recompensá-lo com seu voto no momento das eleições. Desse modo, os governos podem perder eleições porque a eles são imputadas responsabilidades pelos cidadãos. Democracia, responsabilização, representação. Neste sentido (MARAVALL, 2005):

O povo governa porque pode expulsar os titulares do cargo se seu desempenho não atender aos critérios de reeleição estabelecidos pelos cidadãos. As recompensas e punições eleitorais não ocorrem aleatoriamente: elas refletem um julgamento retrospectivo do governo pelos cidadãos nas pesquisas. E é a reação dos eleitores no momento das eleições o que pode garantir uma representação democrática quando os políticos antecipam essa reação e cuidam dos interesses dos cidadãos, e não dos seus, a fim de sobreviver no cargo (MARAVALL, 2005, p. 2, tradução nossa).

Na esteira do trinômio democracia, responsabilização e representação, Stokes (2005) observa que a responsabilização democrática geralmente significa que os eleitores sabem, ou podem fazer boas inferências sobre o que os partidos políticos fizeram no cargo e assim recompensam ou punem-nos, dependendo de suas ações e resultados. Por outro lado, há um comportamento tortuoso dos partidos quando sabem, ou podem fazer boas inferências sobre o que os eleitores fizeram na cabine de votação e, também, recompensam ou punem-nos por essas ações, o que é chamado de responsabilidade perversa.

Assim, considerando que muitas vezes os políticos evitam a responsabilização por decisões relacionadas às políticas públicas (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), é essencial que o Poder Legislativo possa delegar para o Executivo até mesmo uma parcela de suas atividades regulatórias. Este é um dos aspectos que podem ter impacto decisivo no desenvolvimento maior do modelo fiscalizatório *fire alarm* do que *police patrol* (hipótese) no âmbito do Poder Legislativo, como se verá adiante.

#### 4.2 TEORIA DA AGÊNCIA E FISCALIZAÇÃO CONGRESSUAL

Nas observações de Jensen e Meckling (1976), Eisenhardt (1989) e Kiser (1999), quando se fala em teoria da agência se busca analisar os relacionamentos entre os participantes

em um sistema no qual propriedade e gestão encontram-se em poder de diferentes pessoas, com necessidade de cooperar e nem sempre com os mesmos objetivos. Aqui identificam-se como partes do relacionamento de agência o principal (quem delega o poder e tem a atribuição de cobrar) e o agente (aquele que recebe a delegação e deve prestar contas ao principal).

Para Eisenhardt (1989), a teoria é preocupada em resolver dois problemas que podem surgir nos relacionamentos de agência. O primeiro é quando os desejos ou objetivos do principal e do agente entram em conflito; o segundo quando torna-se trabalhoso ou caro para o principal o que o agente está realmente fazendo. No primeiro, ocorre que nem sempre o principal pode verificar se o agente está se comportando adequadamente. O segundo problema relaciona-se ao compartilhamento de risco que surge quando principal e agente têm diferentes atitudes frente ao risco. Aqui, principal e agente podem preferir tomar diferentes ações porque têm uma forma diferente de encarar o risco.

A partir de suas origens na economia informacional, a teoria da agência tem se desenvolvido ao longo de duas linhas principais: positivista e agente-principal (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989). As duas correntes compartilham a unidade de análise: o contrato entre principal e agente. Também compartilham suposições comuns sobre pessoas, organizações e informação. Entretanto, eles se diferenciam no seu rigor matemático, variável dependente e estilo.

Na teoria positivista, o foco está em identificar situações nas quais principal e agente são mais tendentes a ter objetivos conflitantes e então descrever os mecanismos de governança que limitam o comportamento egoísta do agente. A pesquisa positivista é menos matemática que a do agente-principal (EISENHARDT, 1989; BERLE; MEANS, 1932; JENSEN; MECKLING, 1976). De um ponto de vista teórico, a corrente positivista tem estado mais preocupada em descrever os mecanismos de governança que resolvem o problema de agência. Duas proposições capturam os mecanismos de governança e estão identificadas na corrente positivista:

Proposição 1: quando o contrato entre principal e agente é baseado em resultados, o agente tende a se comportar de acordo com os interesses do principal.

Proposição 2: quando o principal tem informação para verificar o comportamento do agente, o agente tende a se comportar de acordo com os interesses do principal (EISENHARDT, 1989, p. 60, tradução nossa).

Os pesquisadores principal-agente estão preocupados com a teoria geral do relacionamento principal-agente, uma teoria que pode ser aplicada a empregador-empregado, advogado-cliente, comprador-fornecedor e outros relacionamentos de agência (HARRIS;

RAVIV, 1978). Característica da teoria formal, o paradigma principal-agente envolve uma cuidadosa especificação de suposições, as quais são seguidas por dedução lógica e prova matemática. Em comparação com a corrente positivista, a teoria principal-agente é abstrata e matemática e, portanto, menos acessível para estudiosos organizacionais (EISENHARDT, 1989).

A literatura principal-agente tem como foco determinar o contrato ótimo, comportamento versus resultado, entre o principal e o agente. Suas proposições:

Proposição 3: Sistemas de informação são positivamente relacionados a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados (risco moral e seleção adversa).

Proposição 4: Incerteza do resultado é positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionada a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 61, tradução nossa).

Os modelos de agência aqui descritos têm sido expostos e discutidos de muitas formas por diversos autores (DEMSKI; FELTHAM, 1978; HARRIS; RAVIV, 1978; HOLMSTRÖM, 1979; SHAVELL, 1979). No entanto, conforme citado anteriormente, o cerne da teoria principal-agente é a troca entre o custo de medição do comportamento e o custo da medição de resultados, transferindo riscos para os agentes.

Proposição 5: A aversão do agente ao risco é positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionada a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 61, tradução nossa).

Seguindo a mesma lógica, quando o principal se torna mais avesso ao risco, torna-se crescentemente atrativo transferir o risco para o agente:

Proposição 6: A aversão ao risco do principal é negativamente relacionada a contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 62, tradução nossa).

Na medida em que os objetivos conflitantes diminuem, gera-se uma queda na motivação para contratos baseados em resultados, diminuindo a importância de considerações sobre compartilhamento de riscos. Daí que com o agente sendo avesso ao risco, contratos baseados em comportamento acabam se tornando mais atrativos:

Proposição 7: O conflito de objetivos entre principal e agente é negativamente relacionado a contratos baseados em comportamento e positivamente relacionados a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 62, tradução nossa).

Outro conjunto de análises se relaciona à tarefa desenvolvida pelo agente. Por exemplo, a programabilidade de uma tarefa tem probabilidade de influenciar mais facilmente a medição do comportamento do agente.

Proposição 8: A programabilidade da tarefa é positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionada a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 62, tradução nossa).

Outra característica da tarefa é a mensurabilidade do resultado (ANDERSON, 1985; EISENHARDT, 1989). O modelo simples pressupõe que os resultados sejam medidos com facilidade. No entanto, algumas tarefas exigem muito tempo para serem concluídas, envolvem esforço conjunto ou em equipe ou produzem resultados fáceis. Nessas circunstâncias, os resultados são difíceis de medir dentro de um período de tempo prático. Quando os resultados são medidos com dificuldade, os contratos baseados em resultados são menos atraentes. Por outro lado, quando os resultados são mensurados prontamente, os contratos baseados em resultados são mais atraentes. Em termos formais,

Proposição 9: A mensurabilidade dos resultados está negativamente relacionada a contratos baseados em comportamento e positivamente relacionada a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 62, tradução nossa).

Por fim, parece razoável que, quando principais e agentes se envolvam em um relacionamento de longo prazo, é provável que o diretor aprenda sobre o agente (LAMBERT, 1983) e, portanto, seja capaz de avaliar o comportamento mais rapidamente. Por outro lado, em relacionamentos de agências de curto prazo, é provável que a assimetria de informações entre principal e agente seja maior, tornando contratos baseados em comportamento mais atraentes. Em termos formais,

Proposição 10: A duração do relacionamento da agência está positivamente relacionada a contratos baseados em comportamento e negativamente relacionados a contratos baseados em resultados (EISENHARDT, 1989, p. 63, tradução nossa).

Manin, Przeworski e Stokes (1999) e Strøm (2000) trazem à luz a conexão conceitual entre teoria da agência e *accountability* quando observam que a relação entre o fórum e o ator pode assumir a forma de uma relação principal-agente: o fórum sendo o principal, no caso do presente estudo, por exemplo, o Parlamento, que delega autoridade a uma unidade



governamental, o agente, responsável por seu desempenho no cargo. Essa é, geralmente, a forma pela qual ocorre a prestação de contas pela via da arena política.

Na esteira do debate da fiscalização congressional e aplicação da teoria da agência, em seu seminal artigo *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, McCubbins e Schwartz (1984) ensinam que diante de um fato que se percebe como aparentemente intrigante, infeliz ou digno de atenção, um cientista tem duas alternativas: (a) aceitar o fato e tentar explicá-lo; ou (b) questionar o fato aparente e tentar explicar sua aparência.

No caso relacionado ao estudo da *accountability* congressional escolheu-se, na maioria das vezes, a opção de que eles concordaram acriticamente que o Congresso negligencia sua responsabilidade de supervisionar e tentava explicar essa negligência. Ainda, segundo os autores:

Três são as principais explicações encontradas para isso na literatura, juntamente com um breve comentário crítico sobre cada uma: COMPLEXIDADE: Como as questões de políticas públicas são tão complexas, o Congresso teve que delegar autoridade sobre elas a uma burocracia grande, complexa e tecnicamente especializada, cujas ações ele é incapaz de supervisionar efetivamente (LOWI, 1969; OGUL, 1977; RIPLEY, 1969; SEIDMAN, 1975; WOLL, 1963). Comentário: Com incentivos suficientes, como observa Fiorina (1982a), o Congresso encontrou a capacidade de abordar uma série de questões complexas. Um exemplo impressionante é o código tributário (JAFFE, 1973, pp. 1189-90). Além disso, não há nenhuma razão evidente pela qual o Congresso responda à complexidade das questões criando uma grande burocracia especializada, sem também criar uma grande equipe especializada no congresso - uma suficientemente grande e especialista, não apenas para ajudar a decidir questões complexas, mas para ajudar a supervisionar uma grande burocracia especializada. BOA GOVERNANÇA: Para atender ao interesse público, o Congresso estabeleceu agências reguladoras e outras agências do ramo executivo com base na experiência e divorciadas da política. Como essas agências são projetadas para servir ao interesse público, enquanto o Congresso é influenciado por interesses especiais, a supervisão não é apenas desnecessária, mas pode ser vista como uma intromissão política em processos que devem permanecer não políticos (LOWI, 1969). Comentário: Qualquer que seja a intenção original, não é mais plausível, na maioria dos casos, supor que o interesse público seja melhor atendido por uma burocracia não responsabilizável pelo Congresso e, portanto, não responsabilizável pelo eleitorado. DESCENTRALIZAÇÃO Como as decisões do Congresso são tomadas, em grande parte, por um grande número de subcomissões pequenas e relativamente autônomas, com jurisdições estreitas, os comitês gerais de supervisão tendem a ser fracos (DODD; SCHOTT, 1979). Comentário: No máximo, isso explica por que as responsabilidades de supervisão do congresso não são centralizadas. Não explica por que eles são negligenciados. Na verdade, a especialização do subcomitê deve melhorar a supervisão do Congresso sobre agências individuais. Os subcomitês que controlam autorizações e apropriações podem estar em melhor posição para supervisionar do que os comitês de supervisão. Em relação ao fato aparente

de o Congresso negligenciar a supervisão, escolhemos a alternativa (b) sobre (a): o que parece ser uma negligência da supervisão **pode ser explicado como uma preferência dos congressistas por um alarme de incêndio sobre a supervisão da patrulha policial**. Já argumentamos que os congressistas têm essa preferência. Sugerimos que os estudiosos que criticam a negligência da supervisão se concentraram em uma única forma de supervisão: procuraram apenas a supervisão da patrulha policial, ignorando a alternativa de alarme de incêndio - e, com isso, a maior parte da atividade real de supervisão. Observando uma negligência na supervisão da patrulha policial, eles concluíram erroneamente que a supervisão é negligenciada (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 6-7, grifo e tradução nossa).

O problema de agência surge na medida em que os indivíduos que deveriam cooperar entre si acabam buscando objetivos diferentes. Este tipo de conflito começa a surgir a quando o agente coloca os seus próprios interesses acima daqueles de quem delegou a tarefa, o principal. Em termos da análise em torno de como se dá a dinâmica das PFCs no âmbito da CFFC, é fundamental ter presente que os dois maiores problemas nos relacionamentos de agência são os conflitos entre os objetivos do principal e do agente e a dificuldade que o principal tem para poder se informar sobre o comportamento do agente, de verificar se ele está caminhando de acordo com os objetivos da delegação (EISENHARDT, 1989).

Tomando por base que a CFFC da Câmara dos Deputados é *locus* da presente pesquisa, é importante trazer, como suporte para a coleta e análise dos dados, também a visão de pesquisadores como Mitnick (1982), que desenvolveu, com base no arcabouço conceitual da teoria da agência, um modelo institucional ou regulatório do controle burocrático, e analisou as relações entre os agentes da burocracia e seus principais, ou seja, os políticos. Isso gerou a construção de uma tipologia dessas relações de agência gerada a partir das seguintes dimensões: nível de consentimento entre principal e agente a partir da ação dos agentes; a fonte/origem das especificações das ações dos agentes; e o nível de discricionariedade atribuída ao agente pelo principal.

No que se refere à transmissão de informações sobre o comportamento do agente, a percepção, por parte do agente, de assimetria de informação pode motivá-lo a agir em proveito próprio, em detrimento dos interesses do principal (MONTEIRO, 2018). Tal comportamento é nada desprezível dentro do processo de *accountability*, em face disso é fundamental que o principal tenha meios para monitorar o comportamento do agente. Assim, alguns estudos na teoria da agência consideram os agentes como oportunistas por natureza, de modo que numa situação em que não estejam monitorados, é possível que ajam em seu interesse próprio, mesmo se forem discrepantes aos do principal (LUBATKIN *et al.*, 2007).

Dois aspectos do problema de agência devem ser abordados na análise dos dois modelos de fiscalização congressional objetos da presente investigação são eles o risco moral e a seleção adversa. No entender de estudiosos como Holmström (1979), Lambert (1983) e Eisenhardt (1989):

Risco moral refere-se à falta de esforço por parte do agente para o objetivo. O argumento aqui é que o agente pode simplesmente não fazer o esforço acordado. Ou seja, o agente está se esquivando. Por exemplo, risco moral ocorre quando um cientista pesquisador trabalha em um projeto de pesquisa pessoal em tempo de empresa, mas a pesquisa é tão complexa que a gerência corporativa não consegue detectar o que o cientista está realmente fazendo. [...] seleção adversa refere-se à deturpação de habilidade pelo agente. O argumento aqui é que o agente pode alegar ter certas habilidades quando é contratado. A seleção adversa surge porque o diretor não pode verificar completamente essas habilidades no momento da contratação ou enquanto o agente está trabalhando. Por exemplo, a seleção inversa ocorre quando um cientista de pesquisa afirma ter experiência em uma especialidade científica e o empregador não pode julgar se esse é o caso (HOLMSTRÖM, 1979, p. 74-75, tradução nossa).

As discussões e análises sobre risco moral e seleção adversa tomam importância central nos relacionamentos de agência na medida em que se investiga *accountability* dentro da arena eleitoral. Movimentos de coalizões congressuais e formações de bases parlamentares governamentais têm influência direta sobre esses dois aspectos do problema de agência (MILLER, 2005; MAINWARING, 2003; MOE, 1984).

Outro exemplo clássico de seleção adversa existente na literatura é o do mercado de automóveis usados nos Estados Unidos (AKERLOF, 1970). Já um exemplo de risco moral ocorre na indústria de seguros, onde diferentes consumidores que contrataram o seguro tendem a ter diferentes comportamentos quanto ao cuidado com o bem segurado, isso fará que se modifique a probabilidade de ocorrência de sinistro entre eles.

Lupia (2003) define a perda de agência como a diferença entre o resultado efetivo da delegação e o resultado ideal que poderia ter ocorrido caso o principal tivesse todos os recursos necessários para a execução da atividade por conta própria. Lupia considera, ainda, que sempre que o burocrata e o principal tiverem o mesmo objetivo não haverá perda de agência; no entanto, essa teoria desconsidera a existência de influência por parte dos grupos de interesse.

Dos aspectos referentes ao problema de agência, a assimetria de informação no setor público acaba impondo grandes custos ao principal na aquisição de conhecimento sobre o desempenho do agente. Além disso, a mitigação ou solucionamento dessa assimetria é considerada, por alguns autores (MOE, 1984; HUBER, 2000), como condição suficiente para que aconteça alinhamento de objetivos entre principal e agente. Acredita-se que isso tornaria

desnecessária a realização do controle de forma mais efetiva (CALVERT; MCCUBBINS; WEINGAST, 1989; STRØM, 2000).

Há também, segundo McCubbins e Schwartz (1984), um problema de excessiva delegação das atividades de fiscalização do Parlamento para o Poder Executivo. Isso ocorre porque os interesses, objetivos e preferências dos congressistas e dos administradores governamentais podem divergir. Tais conflitos podem ser evitados, estabelecendo-se incentivos que gerem alinhamento de interesses entre ambos. Por fim, deve-se estabelecer mecanismos efetivos de monitoramento mútuo (SHAPIRO, 2005).

Tais problemas geram uma consequência: os políticos detêm a autoridade formal na formulação e fiscalização de políticas públicas, porém, na prática, os administradores dificilmente são adequadamente monitorados por eles (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; WOOD; WATERMAN, 1991).

#### 4.3 TEORIA DISTRIBUTIVA E O PRINCÍPIO DA CONEXÃO ELEITORAL

Fundamental trazer para a discussão do presente trabalho a teoria distributiva e o princípio da conexão eleitoral. Esta aparece como uma das teorias de base para análise dos resultados, visto que espelha uma importante vertente do comportamento parlamentar e, como consequência, aspectos que influenciam as escolhas dos congressistas em relação a o quê e quem serão fiscalizados, e quando isso deverá acontecer.

Segundo Nascimento (2010) os modelos distributivistas têm sua atenção voltada ao modo como o Congresso enfrenta o problema da distribuição e das oportunidades dentro dos cenários institucionais e:

Por conseguinte, estes modelos detêm-se sobre o bom funcionamento do sistema de comissões, atentando para os mecanismos que possibilitam a barganha legislativa e dão credibilidade e durabilidade ao sistema (NASCIMENTO, 2010, p. 375).

Na base da teoria e do princípio da conexão eleitoral, e no ver de Carvalho (2003), chama a atenção o fato de que o debate sobre eficiência das instituições encontra-se informado pela literatura norte-americana, mormente aquela voltada à análise do funcionamento congressual. Desse modo:

Como se sabe, no caso do Congresso norte-americano, a pergunta central que subjaz os estudos legislativos recentes se reporta à identificação do ator central do processo legislativo: se os partidos, as comissões ou os deputados individuais, cada qual associado a um modelo teórico distinto, respectivamente, o modelo partidário, o modelo informacional e o modelo distributivista (CARVALHO, 2003, p. 17).

A CFFC, *locus* da presente pesquisa, foi criada somente na Sessão Legislativa de 2003. Os estudos de Carvalho (2003) mostram que no caso brasileiro, em face da baixa institucionalização do Legislativo, essa relação de atores é expressa, sobretudo, num ambiente de tibieza das comissões permanentes e isto limita, de certa forma, a discussão ao confronto de dois modelos – o partidário e o distributivista.

O comportamento parlamentar tem sido estudado principalmente a partir de três marcos teóricos, a saber: os modelos distributivista, informacional e partidário. Esses modelos compartilham pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo, ou seja, defendem que as instituições e seus arranjos não só importam, como também servem tanto para delimitar os comportamentos dos parlamentares, quanto para compreendê-los do ponto de vista da ciência política.

A premissa que será tomada para o presente estudo é a de Mayhew (1974), em que os parlamentares atuam sempre na busca de maximizar suas chances de reeleição e, portanto, pavimentar uma longa carreira política. Também como observou Mainwaring (2003):

Suporemos que os nossos deputados pretendem avançar uma carreira legislativa – e para tanto buscam a reeleição; carreira que aparece como requisito para se tentar alcançar postos executivos mais elevados (MAINWARING, 2003, p. 246, tradução nossa).

Em sua obra seminal, *Congress: the electoral connection*, Mayhew (1974), baseado na teoria econômica, considera que o parlamentar desenvolve seu trabalho tendo como principal meta a reeleição, desse modo a maior parte de suas práticas acabam recaindo sobre esse objetivo.

Derivado disso, Mayhew (1974) assume que o objetivo principal dos membros do Congresso é a reeleição e três comportamentos decorrem disso: *advertising* (publicidade), *credit claiming* (reivindicação do crédito) e *position taking* (tomada de posição). Modernamente, o Congresso é organizado para servir aos objetivos de seus membros. E qual seria o objetivo principal? manter seus empregos. Uma carreira no Congresso depende de ser eleito e reeleito repetidas vezes. Explicando os comportamentos:

Publicidade (*advertising*) – definida como qualquer esforço para divulgar o próprio nome entre os pares e eleitores, de forma a criar uma imagem favorável, mas em mensagens com pouco ou nenhum conteúdo programático. Um congressista de sucesso se constrói como o que equivale a uma marca.

Reivindicação de crédito (*credit claiming*) – definido como agir de modo a gerar uma crença em um ator político relevante de que é pessoalmente responsável por fazer com que o governo, ou alguma unidade dele, faça algo ao ator que considere desejável. A lógica política disso, do ponto de vista do deputado, é que um eleitor/ator que acredita que um deputado possa fazer acontecer coisas favoráveis e importantes, sem dúvida desejará mantê-lo no cargo para que no futuro possa continuar esse trabalho.

Tomada de posição (*position taking*) – enunciado público de uma declaração de julgamento sobre qualquer coisa que possa ser do interesse dos atores políticos. A declaração pode assumir a forma de votação nominal. As classes mais importantes de declarações de julgamento são aquelas que prescrevem fins governamentais (MAYHEW, 1974, p. 22-23, tradução nossa).

No Brasil, dois dos principais estudos que adotam a conexão eleitoral como conceito central nas análises do funcionamento do Congresso e da atuação parlamentar são de Ames (2001) e Carvalho (2003). Orientados pelo referencial teórico ligado à escolha racional, esses autores adotam os seguintes pressupostos: consideram os deputados individuais como os objetos de análise, e assumem que seu comportamento será guiado pela busca de carreiras políticas duradouras, seja se reelegendo ou potencializando suas chances de eleição para um cargo no Executivo (MAINWARING, 2003). Como estratégia, os deputados procuram capitalizar os efeitos positivos das ações governamentais, reivindicando, junto à população, os créditos de autoria desses benefícios (*credit claiming*). Isso aumentará seu prestígio e suas chances eleitorais.

Segundo Carvalho (2003) a análise da produção e organização legislativa nos EUA tem se desenvolvido, sobretudo, com base em três modelos teóricos distintos, o modelo partidário (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; COX; MCCUBBINS, 1993), o modelo distributivista (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1982; JACOBSON, 1992) e o modelo informacional (KREHBIEL, 1988; SHEPSLE, 1978).

Para Ames (2001), dentre as variações que existem em relação ao perfil de votação dos deputados, o comportamento predominante entre os deputados brasileiros é o distributivista. Nesse sentido:

As instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos (AMES, 2001, p. 18, tradução nossa).

Assim, o modelo que regerá a presente análise será o da perspectiva distributivista, em que Carvalho (2003) define como:

Políticas com custos difusos e benefícios concentrados, legislação voltada a projetos particularistas, congressistas com preferências extremas, irresponsabilidade fiscal, todos termos associados a um Legislativo movido segundo a rationale da perspectiva distributivista (CARVALHO, 2003, p. 20-21).

Na esteira desse entendimento, encontra-se, no mesmo dispasão, o predomínio do voto personalizado na arena eleitoral, em que ambos os sistemas, o norte-americano e o brasileiro, valorizam mais o voto personalista em detrimento do voto partidário, e isso estimularia na busca incessante de construção da reputação pessoal (CARVALHO, 2003).

Mayhew (1974) já apontava para duas tendências que se delineavam no sistema político norte-americano. Tais tendências formaram a base de dois pressupostos básicos que atravessavam os modelos distributivistas: por um lado, o enfraquecimento dos partidos, por outro, a profissionalização da carreira legislativa. Essas premissas acabaram sendo a base para duas conclusões do autor quando da pesquisa na arena política norte-americana, a primeira de que uma conduta acertada seria tomar os deputados americanos, individualmente, como unidades básicas de análise e que a reeleição é valor que orienta as ações dos parlamentares, visando a somente esse fim principal.

A partir dessa vertente de análise, Carvalho (2003) bem observa que o ponto de partida de Mayhew e de outros teóricos distributivistas consiste num universo atomizado de representantes que buscam seus objetivos dentro das estruturas legislativas:

[...] buscam – e cada vez mais se mostram exitosos em seu objetivo – a reeleição. De que maneira conseguem então, cumprir esse objetivo? Antes de mais nada, modelando as estruturas institucionais internas do Congresso aos objetivos da reprodução eleitoral. O Legislativo irá aparecer, então, na ótica distributivista como uma reprodução espelhar da mecânica eleitoral [...] e o principal canal de viabilização desses interesses são as comissões permanentes, dotadas de monopólio de jurisdição sobre as respectivas áreas de política (CARVALHO, 2003, p. 33).

No mesmo sentido Limongi (1994) ressalta que essa visão e forma de atuação é bastante atrativa, com retorno contínuo, e tem uma lógica muito objetiva entre os congressistas, visto que:

O apelo dessa visão vem da sua simplicidade. Congressistas querem se reeleger e, para isso, precisam contentar suas clientelas. A organização interna do Congresso propicia o atendimento destes interesses (LIMONGI, 1994, p. 19).

Portando, levando em conta a vertente distributivista, com inspiração na teoria econômica (COASE, 1937), Carvalho (2003) identifica, em semelhança com o mercado

econômico, as comissões como estruturas desenhadas para reduzir os custos de transação do mercado de votos. Nessa direção:

Um sistema de comissões dotado de monopólio de jurisdição sobre suas respectivas áreas de política constitui, então, na versão distributivista, o arranjo institucional desenhado pelos legisladores para minimizarem tais custos de transação e [...] por meio de um processo de seleção, os legisladores se dirigem, então, àquelas comissões cujas áreas de política mais se coadunam com suas preferências, preferências, por sua vez, ditadas pelo imperativo da reeleição e pelas características, econômicas e socio-demográficas, dos respectivos distritos (CARVALHO, 2003, p. 33-34).

O próprio modelo de Mayhew (1974) identifica que uma estrutura pulverizada de comissões e subcomissões permite que os deputados se posicionem de maneira a ter acesso a recursos desagregados que servirão para atender seus respectivos distritos. Tais recursos estão ligados aos comportamentos de conexão eleitoral. O Congresso se organiza para que isso aconteça:

A organização do Congresso satisfaz de forma irrepreensível as necessidades eleitorais de seus membros. Falando em outros termos, se um grupo de planejadores se sentasse junto e tentasse desenhar um par de assembleias nacionais americanas com o objetivo de servir à necessidade eleitoral de seus membros, ano a ano, dificilmente seriam pressionados a melhorar o que existe hoje (MAYHEW, 1974, p. 24, tradução nossa).

Epstein e O'Halloram (1995) observam que, para além disso, o sistema de comissões facilita que os legisladores possam enfrentar situações de dilema distributivo, direcionando recursos por meio de votações em estruturas mais especializadas, de maneira conclusiva, sem passar por votações em plenário. Tais estruturas pavimentam caminho para uma atuação que conecta, por meio de distribuição de recursos, tomada de posição ou reivindicação de crédito, o parlamentar diretamente à sua base/distrito, de maneira mais rápida e efetiva:

[...] antes de resolverem um problema do caos, o sistema de comissões foi introduzido para enfrentar um dilema distributivo: como aprovar programas que beneficiam alguns poucos membros de forma intensa, quando todas as votações em plenário se dão por maioria?...a resposta está no fato de que, pelas comissões, os legisladores requerem e garantem lugar nas comissões que mais diretamente afetam suas bases. As comissões podem legislar em suas áreas de política, livres de interferência externa (EPSTEIN; O'HALLORAM, 1995, p. 16, tradução nossa).

É uma concepção de atuação ligada a distribuição de recursos e atendimento às bases eleitorais, gerando benfeitorias à comunidade. O objetivo, como consequência, elevar o conceito positivo do parlamentar frente ao eleitorado. Ações como levar uma escola para uma comunidade carente podem ser mais importantes do que uma manifestação pública sobre



determinado assunto. Por óbvio, somente levar a escola à comunidade pode não garantir voto, portanto torna-se essencial tornar isso público (*credit claiming*). A informação vale tanto ou mais que a própria ação. Nas palavras de Mayhew (1974) é preciso:

[...] agir de forma a gerar uma crença em um ator político relevante de que alguém é pessoalmente responsável por uma ação do governo - ou de alguma de suas unidades - que o ator considere desejável. A lógica política - do ponto de vista do congressista - é a de que um ator que acredite que um membro pode conseguir resultados desejáveis sem dúvida deseja mantê-lo no futuro. A ênfase aqui é em realizações individuais (ao invés de realizações do partido ou do governo) e no congressista como realizador. Credit claiming é muito importante para os congressistas, com a conseqüência de que muito da vida parlamentar consiste em uma incansável busca de créditos (MAYHEW, 1974, p. 21, tradução nossa).

Olhando para Krehbiel (1988) sobre a questão geográfica, a lógica da reeleição e do particularismo nas eleições e atuação parlamentar em Comissões e Subcomissões, levando a uma representação intensa de interesses locais no parlamento, estudos como o de Carvalho (2003) chamam a atenção para o fato de que, ainda na lógica do voto personalizado, há uma gradação, entre as três atividades de conexão eleitoral desenvolvida pelos congressistas, em termos de importância. Nesse sentido:

Das três atividades desenvolvidas pelos representantes, a partir dos recursos e da estrutura institucional do Congresso, a publicização da reputação pessoal (advertising), a tomada de posição em relação a temas (position taking) e a reivindicação de crédito pela alocação de benefícios desagregados (credit claiming), cabe chamar aqui a atenção para o último comportamento, em nosso entender o mais importante do ponto de vista teórico, dentro da lógica do modelo distributivista [...] os depoimentos dos parlamentares sugerem, em resumo, a forte personalização dos mandatos representativos, a desvalorização dos partidos como bens coletivos em sua dimensão eleitoral e uma predisposição, nem sempre materializada, é verdade, de se votar em favor de interesses particulares quando estes se opõem aos interesses partidários (CARVALHO, 2003, p. 35-151).

Carey e Shugart (1995) reasaltam, no mesmo sentido, a ligação entre voto personalizado e distributivismo na arena legislativa:

A construção da reputação pessoal frequentemente se vê associada por cientistas sociais norte-americanos com o particularismo legislativo – assegurar fundos de pork-barrel para projetos que beneficiam distritos específicos, e fornecer serviços de despachante para a resolução de problemas individuais das bases junto à burocracia governamental (CAREY; SHUGART, 1995, p. 419, tradução nossa).

Dessa maneira, segundo Carvalho (2003), seria esperado, nesse tipo de ambiente, um sistema de voto personalizado e com os partidos sendo os elos fracos dessa corrente, onde os

parlamentares buscam benefícios desagregados e particularizados com o fim de obter a reeleição. Mayhew (1974) traz, nesse campo, o conceito de *casework*, que é uma forma de denominar o tipo de trabalho do parlamentar em busca da reeleição, um trabalho de “despachante”, um resolvidor de problemas e gerador de benefícios aos municípios e seus prefeitos:

Estão os milhares de favores que os gabinetes do legislativo prestam e que normalmente não requerem ação legislativa. Estudantes secundaristas demandam materiais para ensaio, soldados pedem licenças especiais, pensionistas requerem a localização de cheques perdidos, governos locais demandam informações, e assim por diante. Cada gabinete dispõe de profissionais treinados, capazes de tocar os pedais da burocracia como se fora um órgão (CARVALHO, 2003, p. 54).

Em geral, falando sobre a perda de força dos partidos, a busca de recurso se daria em um sistema de trocas com o governo. Essas ações individuais podem exigir que o parlamentar atropеле acordos e a liderança de seu próprio partido, manifestando-se a favor ou contra, dependendo da situação, votando nas comissões ou em plenário com o governo.

Por outro lado, Cox e McCubbins (1993) e Kiewiet e McCubbins (1991) rompem um pouco com a visão simplista de enfraquecimento dos partidos. Para eles não há uma visão fechada de que os partidos sejam fracos. Eles estariam, na verdade, adaptando sua atuação diante das circunstâncias colocadas pela conexão eleitoral em sua vertente distributivista. Neste sentido, os partidos ajudariam a evitar o que eles nomearam de “ineficiências eleitorais”, desempenhando uma função de coordenação, buscando para minorar os problemas incorridos durante a delegação. Assim, assumem um papel diferente, mas com grande dose de força e protagonismo.

Interessante notar que os comportamentos definidos nos estudos de Mayhew (1974) podem ser utilizados em diversas atividades legislativas, dentre elas, a atividade de fiscalização, onde as PFCs podem ser utilizadas, frequentemente, como uma sinalização de tomada de posição sobre determinado assunto relevante, bem como pode gerar créditos ao parlamentar, que serão posteriormente reivindicados e por fim, podem ser utilizadas como tomadas de posição a serem anunciadas em suas bases parlamentares.

Ainda, é fundamental perceber que a atuação de fiscalização congressional possui uma gama de possibilidades ligadas à reputação e capital político. Thompson (2000) argumenta que há um fenômeno caracterizado por:

Lutas de poder simbólico em que reputação e confiança estão sob disputa e que [...] o exercício do poder simbólico depende de recursos variados, incluindo o que chama de “capital simbólico”, do qual a reputação é um dos elementos constituintes. Trata-se do grau de estima dirigida a um indivíduo ou instituição. Quanto maior a estima, melhor a reputação, que tanto pode ser específica e decorrente de competência, como num músico virtuoso ou cientista inovador, quanto genérica e derivada do caráter, como em uma pessoa confiável, verdadeira e íntegra – reconhecimentos que se adquirem pela constância de comportamento e sua confirmação ao longo do tempo (THOMPSON, 2000, p. 245-248).

Segundo Noletto (2014), o mesmo pode ser dito sobre confiança. Ressalta-se que:

O campo político é particularmente sensível a quebras de confiança nas relações tanto entre os políticos em seu meio profissional como entre representantes e representados. E, nesse contexto, os escândalos e denúncias de corrupção não apenas contribuem para minar a confiança nos sujeitos e instituições políticas; eles também ameaçam a saúde do regime democrático e a capacidade dos agentes políticos de formular e executar políticas, devido à falta de respeito e ação política cooperativa que o processo de governança requer (NOLETO, 2014, p. 57).

Por fim, Bourdieu (2004) traz à lume tanto a força quanto a fragilidade da reputação como um recurso constitutivo do capital simbólico, afirmando que:

O capital político é uma forma de capital simbólico, firmado na crença e no reconhecimento”. Como o seu capital específico depende da representação, da opinião, da crença, os políticos são particularmente vulneráveis às suspeitas, calúnias, escândalos, a tudo o que ameaça a confiança. Empenham-se em produzir a representação da sua sinceridade e desprendimento, como garantia da representação do mundo social que eles se esforçam por impor, dos ideais e das ideias que eles têm a missão de fazer aceitar (BOURDIEU, 2004, p. 187-190).

#### 4.4 ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NO PARLAMENTO

O parlamento é usualmente citado como o ramo legislativo do governo. No modelo de separação de poderes de John Locke, os poderes legislativo e executivo devem estar separados e independentes, o legislativo tem o poder para prescrever as regras e executá-las, e o Executivo é subordinado e supervisionado pelos legisladores (YAMAMOTO, 2007; HALL; MILLER, 2008).

Na função de representantes do povo, o parlamento é chamado a avaliar se a administração das políticas públicas vai ao encontro das suas necessidades. Também é chamado a avaliar se a política combinada está corretamente implementada e direcionada para os cidadãos.

As atribuições de fiscalização e controle, no parlamento brasileiro, encontram seu primeiro comando legal dentro do próprio texto constitucional, principalmente entre seus artigos 70 e 72:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, p. 31).

O artigo 70 do texto constitucional determina que a atribuição de controle externo sobre qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores públicos pertence ao Congresso Nacional. Já no artigo 71 da Carta Magna encontramos as atribuições do TCU, instituição fundamental ao país e dedicada ao auxílio do Poder Legislativo na fiscalização e controle da administração pública:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar 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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (BRASIL, 1988, p. 31).

Somando-se às atividades próprias do Congresso Nacional e do TCU, o artigo 72 do texto constitucional estabelece a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional como *locus* das atividades de fiscalização, principalmente no que se refere à análise das despesas públicas:

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação (BRASIL, 1988, p. 32).

Além disso, para que a presente pesquisa seja levada a termo é necessário que entremos na descrição da área alvo do estudo, ou seja, a CFFC da Câmara dos Deputados, e que falemos do instrumento de fiscalização por meio do qual faremos a análise sobre as correntes *fire alarm* e *police patrol*, as Propostas de Fiscalização Financeira e Controle (PFCs).

Segundo Yamamoto (2007), as funções-chave da fiscalização parlamentar podem ser descritas nos seguintes passos:

1. detectar e prevenir abusos, comportamentos arbitrários, ou conduta ilegal e inconstitucional em parte do governo e agências públicas. A função primária é proteger os direitos e liberdades dos cidadãos;
2. garantir que o governo tenha responsabilidade a respeito de como o dinheiro dos pagadores de impostos é usado. Detectar desperdícios dentro da máquina governamental e agências públicas. Portanto, com o objetivo de melhorar a eficiência, economia e a efetividade das operações governamentais;
3. assegurar que as políticas anunciadas pelo governo e autorizadas pelo parlamento estão sendo realmente entregues. Essa função inclui monitorar o atingimento dos objetivos atribuídos pela legislação e os dos próprios programas do governo; e
4. aperfeiçoar a transparência das operações governamentais e reforçar a confiança pública no governo, a qual é em si mesma condição para efetividade das políticas públicas.

Para executar essas funções, os parlamentares usam variadas ferramentas. Algumas estipuladas no texto constitucional. Porém é mais comum que sejam parte de regras e procedimentos do parlamento. Desse modo: (a) o parlamento pode simplesmente solicitar informações ao governo (Requerimento de Informações); (b) parlamento pode solicitar ao governo uma explicação pública de uma política (Audiências Públicas); (c) o parlamento pode obter informações de fontes fora do governo (Auditorias e Inspeções); (d) o parlamento pode expressar suas visões do governo ao público (Relatórios, Indicações).

Tais funções e tais ferramentas são executadas, principalmente, por meio das comissões parlamentares. Yamamoto (2007) explica que, neste sentido, as atenções estão sendo crescentemente focadas nos papéis das comissões, e notavelmente seu papel fiscalizatório.

A Câmara dos Deputados possui vinte e cinco comissões técnicas permanentes que atuam em áreas específicas, tais como controle, fiscalização, agricultura, pecuária, desenvolvimento rural, defesa do consumidor, educação, cultura, seguridade social, transporte, esporte, turismo, entre outras.

Todas essas comissões possuem competência constitucional e regimental para fiscalizar os programas governamentais e a aplicação dos recursos públicos federais em suas respectivas áreas de atuação. A CFFC, entretanto, possui competência fiscalizatória mais ampla, abrangendo toda a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos órgãos

da administração direta e indireta do Governo Federal, não estando restrita, portanto, a uma área específica da Administração.

O artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados informa de maneira mais detalhada as atribuições da CFFC:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]

XI - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle:

a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;

d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);

e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);

f) requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal, diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União;

g) implementação do Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC), nos termos do art. 61-A deste Regimento; (Alínea acrescida pela Resolução nº 25, de 2017)

h) apresentação do Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC), nos termos do § 1º do art. 61-A deste Regimento (Alínea acrescida pela Resolução nº 25, de 2017) (BRASIL, 1989, p. 32).

Para exercer o seu papel, a CFFC dispõe de quatro principais instrumentos: as PFCs, os Requerimentos de Informação, as Audiências Públicas e as Representações. O escopo de análise para o presente trabalho está nas PFCs, visto este ser o instrumento fiscalizatório por excelência, ainda por conter espaço para uma análise mais abrangente das características presentes nos modelos teóricos do presente estudo.

A PFC é meio de fiscalização colocado a serviço da CFFC e é também utilizada pelas demais Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Pode ser apresentada por qualquer deputado à Comissão e o requisito preliminar para sua apresentação é a indicação de fato determinado a ser fiscalizado e a justificativa para providência solicitada.

Uma vez recebida a PFC, a Comissão deve designar o relator para apreciar a procedência e a importância da matéria e, se for o caso, propor as medidas necessárias para

apurar as irregularidades apontadas. Sua descrição encontra-se no artigo 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I - a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II - a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III - aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.

§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98 (BRASIL, 1989, p. 62).

#### 4.5 FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO PARLAMENTO

A ineficiência na aplicação dos recursos públicos e o seu alto custo social tem, cada vez mais, direcionado as sociedades a assumirem um papel mais ativo em atividades de fiscalização e controle.

Neste sentido, como órgão de interlocução e representação da sociedade, o Parlamento ocupa papel fundamental na supervisão, fiscalização e controle do que faz a administração pública com os recursos que são arrecadados juntos aos cidadãos. O desempenho deste papel tem custos. No entender de Hall e Miller (2008), as intervenções legislativas são definidas como ações que exigem um custo, um desgaste e um esforço do legislador com respeito a uma política específica da agência.



McCubbins e Schwartz (1984) em sua pesquisa seminal verificaram, por meio de diversos estudiosos do tema supervisão congressional (BIBBY, 1966; DODD; SHOTT, 1979; OGUL, 1976; FIORINA, 1977, 1982; RIPLEY, 1978; SCHER, 1963) que o parlamento frequentemente tem negligenciado seu papel e sua responsabilidade de fiscalizar. Observam que:

A despeito de haver uma grande estrutura no executivo, o Congresso tem feito pouco ou nada para supervisionar a conformidade administrativa dessa estrutura com as metas legislativas. Como consequência, o Congresso perdeu em grande parte o controle do poder executivo: permitiu que ele não apenas crescesse, mas também se tornasse irresponsável. Tanto na opinião popular quanto no meio dos estudiosos do congresso, essa negligência na supervisão se tornou um fato estilizado: amplamente divulgado e frequentemente lamentado, às vezes explicado, mas quase nunca seriamente questionado (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 165, tradução nossa).

Embora tendo sido negligenciada, Lees (1977) afirma que há um consenso geral de que fiscalização é uma área fundamental da atividade congressional. Também, na obra *Congressional Government*, Wilson (2011) dá o tom, afirmando enfaticamente que tão importante quanto uma boa legislação é a supervisão vigilante da administração governamental, ainda que lembrando o seguinte:

Os meios de que o Congresso dispõe para controlar e fiscalizar as agências e departamentos, bem como exercer a supervisão em relação aos objetivos são limitados e defeituosos (WILSON, 2011, p. 95, tradução nossa).

A definição de fiscalização congressional que subsidiará as análises no presente trabalho é a de McCubbins e Schwartz (1984), e consiste no entendimento de que a política de supervisão do Congresso se preocupa, até que ponto e em que extensão o Congresso tenta detectar e remediar violações do poder executivo em relação às metas legislativas.

Partindo dessa premissa/definição, foi construído pelos autores um modelo para escolha da política de fiscalização congressional. Essa escolha repousa na distinção entre duas formas ou técnicas de supervisão: *police patrol oversight* e *fire alarm oversight* (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, 1985) e suas suposições tecnológica, motivacional e institucional.

Quadro 2 - Modelos de Fiscalização Congressional

| <i>Police Patrol Oversight</i>   | <i>Fire Alarm Oversight</i>   |
|--|---|
| Análogo ao uso de patrulhas policiais, é centralizado, ativo e direto. Possui iniciativa própria. O Congresso examina amostras das ações das agências executivas para então detectar e remediar eventuais violação àquilo que foi determinado pelo Legislativo | Análogo ao uso de alarmes de incêndio, a supervisão é menos centralizada e envolve menos intervenção ativa e direta do que a supervisão de patrulha policial: em vez de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações de objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinem decisões administrativas (às vezes em perspectiva), acusem agências executivas de violar as metas do congresso e busquem soluções junto a agências, tribunais e o próprio Congresso. |

Fonte: Adaptado de McCubbins e Schwartz (1984).

Quadro 3 - Suposições relacionadas à supervisão congressional

| Suposições Tecnológicas   | Suposições Motivacionais   | Suposições Institucionais   |
|---|--|---|
| Duas formas de supervisão estão disponíveis para o Congresso: supervisão de patrulha policial e supervisão de alarme de incêndio. O Congresso pode escolher uma forma ou uma combinação dos dois, fazendo trocas entre eles em duas circunstâncias: (1) Ao redigir uma legislação, o Congresso pode incluir recursos de patrulha policial, como revisão do pôr do sol, ou recursos de alarme de incêndio, como requisitos para audiências públicas. (2) Ao avaliar o desempenho de uma agência, o Congresso pode convocar audiências de supervisão para patrulhar violações de objetivos legislativos ou então aguardar alarmes para sinalizar possíveis violações. | Um congressista procura levar o máximo de crédito possível pelos benefícios líquidos usufruídos por seus possíveis apoiadores - por cidadãos e grupos de interesse, dentro de seu círculo eleitoral e em outros lugares, cujo apoio pode ajudá-lo a obter a reeleição. Isso significa, em parte, que um congressista procura evitar o máximo de culpa possível pelos custos líquidos suportados por seus possíveis apoiadores. | As agências executivas atuam como agentes do Congresso e, especialmente, daqueles subcomitês dos quais dependem para autorizações e apropriações. Três consequências importantes se seguem do modelo: |

Fonte: Adaptado de McCubbins e Schwartz (1984).

Tais suposições relacionadas à supervisão congressional geram consequências no comportamento e abordagem do Parlamento identificadas por McCubbins e Schwartz (1984), no Quadro 4:

Quadro 4 - Consequências comportamentais às suposições

| <p><b>CONSEQUÊNCIA 1</b> - Na medida em que favorecem qualquer tipo de atividade de supervisão, os congressistas tendem a preferir a supervisão <i>fire alarm</i> à supervisão <i>police patrol</i>.</p>   | <p><b>CONSEQUÊNCIA 2</b> - O Congresso não negligenciará sua responsabilidade de supervisão. Ele adotará uma extensa e um tanto eficaz (mesmo que imperfeita) política de supervisão.</p>  | <p><b>CONSEQUÊNCIA 3</b> - O Congresso adotará uma extensa e um tanto eficaz política de supervisão <i>fire alarm</i>, negligenciando amplamente a polícia supervisão <i>police patrol</i>.</p> |
|--|--|---|
| <p>O argumento dos autores para a Consequência 1 é que o objetivo de um congressista, de acordo com a Suposição Motivacional, é obter o máximo de crédito possível pelos benefícios líquidos usufruídos por seus possíveis apoiadores e que ele pode fazê-lo com mais eficiência sob uma política de supervisão <i>fire alarm</i> do que sob uma política <i>police patrol</i>, por três razões:</p> | <p>Isso ocorre porque uma das duas formas de supervisão – a variedade <i>fire alarm</i>, atende aos interesses dos congressistas a baixo custo. Quando seus potenciais apoiadores queixam-se de uma violação dos objetivos legislativos, um congressista ganha crédito se ele eliminar a causa da reclamação. Em virtude da Suposição institucional, ele geralmente pode ser razoavelmente eficaz em eliminar tais causas. Além de estabelecer e aperfeiçoar o sistema abordando algumas reclamações, a supervisão <i>fire alarm</i> é quase gratuita para congressistas: outros arcam com a maior parte do custo.</p> | <p>Isso apenas resume as consequências 1 e 2.</p>   |

(continua)

(continuação)

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Primeiro</b>, os congressistas envolvidos na supervisão <i>police patrol</i> gastam tempo examinando muitas ações do ramo executivo que não violam as metas legislativas ou prejudicam possíveis apoiadores. Por isso, receberiam pouco crédito de seus possíveis apoiadores. De acordo com a <b>suposição motivacional</b>, seu tempo é desperdiçado em grande parte e, portanto, incorrem em custos de oportunidade. Mas, de acordo com uma política <i>fire alarm</i>, um congressista não trata de violações concretas, a menos que possíveis apoiadores tenham se queixado delas; Portanto, é provável que uma unidade de tempo gasta na supervisão traga mais benefícios para um congressista sob uma política <i>fire alarm</i> do que sob uma política <i>police patrol</i>.</p> |  |  |
| <p><b>Segundo</b>, sob uma política realista de <i>police patrol</i>, os congressistas examinam apenas uma pequena amostra de ações do poder executivo. Como resultado, é provável que eles percam as violações que prejudicam seus possíveis apoiadores e percam as oportunidades de receber crédito pelas reparações de queixas, por mais justa que seja a amostra.</p>  |  |  |
| <p><b>Terceiro</b>, embora a supervisão <i>fire alarm</i> possa ser tão cara quanto a <i>police patrol</i>, grande parte do custo é suportada pelos cidadãos e grupos de interesse que emitem alarmes e pelos órgãos e tribunais administrativos, e não pelos próprios congressistas. A responsabilidade de um congressista por esses custos é suficientemente remota para que ele não seja culpado por seus possíveis apoiadores.</p>   |  |  |

Fonte: Adaptado de McCubbins e Schwartz (1984, p. 167-169).

Em *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*, McCubbins e Schwartz (1984) procuraram compreender o mecanismo de fiscalização congressual por meio de um modelo teórico composto por duas formas de supervisão exercidas pelo Parlamento. A tipologia divide-se em *fire alarms* (algo como alarmes de incêndio) e *police patrols* (patrulha policial). Este modelo é baseado em características da teoria da agência, principalmente suas vertentes positivistas (EISENHARDT, 1989; JENSEN; MECKLING, 1976) e principal-agente (HARRIS; RAVIV, 1978; EISENHARDT, 1989). A escolha do modelo de fiscalização é de acordo com proposições oriundas das duas vertentes e levam em conta variáveis e percepções ligadas à relacionamentos baseados em comportamentos e resultados esperados na relação.

McCubbins e Schwartz (1984) argumentam que os legisladores estabelecem regras e procedimentos que instrumentalizam grupos de interesses e cidadãos privados a examinar as ações da agência e alertar o Congresso sobre comportamentos desviantes na burocracia. Pensando em termos de supervisão das políticas públicas, Harris (1964) distinguiu duas abordagens para o controle da burocracia:

Decisões ou atividades legislativas anteriores à ação administrativa relevante [... e] consultas sobre políticas que são ou que têm sido efetivas (HARRIS, 1964, p. 9, tradução nossa).

Ademais, o controle exercido sobre a burocracia é, também, fruto dos relacionamentos entre controlador e controlado. Neste sentido, no âmbito da supervisão congressual, a burocracia estará sujeita a diferentes tipos de controle, sendo eles: político, legal, hierárquico e técnico, conforme Quadro 5:

Quadro 5 - Tipologias de Controle

| <b>Tipologia de controle</b> | <b>Definição</b>   | <b>Fonte</b>                         |
|------------------------------|--|--------------------------------------|
| Burocrático ou Hierárquico   | Aquele no qual o comportamento dos administradores é controlado de perto pelos superiores hierárquicos dentro da organização   | Romzek e Dubnik (1987)               |
| Legal                        | É tipo de controle externo à agência e exercido por aqueles legitimados a aplicar sanções ou executar obrigações contratuais   | Romzek e Dubnik (1987); May (2007)   |
| Técnico ou Profissional      | É o tipo de controle exercido por meio da delegação de tarefas. Exige conhecimento técnico e experiência. É exercido geralmente pelas Instituições Superiores de Controle – ISC. | Romzek e Dubnik (1987); Lupia (2003) |

(continua)

(continuação)

|          |  |  |
|----------|--|--|
| Político | É relacionada às respostas que são devidas pelo governo aos representantes do povo. A prestação de contas devida pelo administrador público. Um político faz escolhas em nome do povo e o povo tem a capacidade de recompensar ou sancionar seus representantes. | Romzek e Dubnik (1987); Fearon (1999); Przeworski, Stokes e Manin (2003) |
|----------|--|--|

Fonte: Elaborado pelo autor.

É do parlamento que parte o controle político. Neste sentido, Balla (1998) associa as tipologias de fiscalização congressional aos conceitos de controle *ex ante* (*police patrols*) e *ex post* (*fire alarms*). Apesar desses argumentos e achados, estudiosos como Balla (1998), Fiorina (1982) e Moe (1987) têm afirmado que fiscalizações *ex post* (*fire alarms*) são mais limitadas em sua capacidade de exercer *accountability* política, porque os legisladores podem não ser mais capazes de obrigar ou sancionar agências recalcitrantes. Por outro lado, McCubbins (1985) e McCubbins, Noll e Weingast (1989) argumentam que procedimentos *ex ante* (*police patrols*) são ferramentas mais efetivas de controle político por parte do Congresso.

A supervisão pode ser, também, latente e manifesta. Ogul (1976) afirma categoricamente que tal supervisão é exercida seletiva e intermitentemente. Tal seletividade leva o autor a se pronunciar no seguinte sentido (OGUL, 1976).

Nenhuma quantidade de dedicação e energia no congresso, nenhum aumento concebível no tamanho dos funcionários das comissões e nenhum aumento extraordinário nos orçamentos das comissões permitirão ao Congresso cumprir suas obrigações de supervisão de maneira abrangente e sistemática. O trabalho é muito grande para qualquer combinação de membros e equipe de trabalho dominar completamente (OGUL, 1976, p. 5, tradução nossa).

Quadro 6 - Controle Latente e Controle Manifesto

| <b>Categoria</b> | <b>Controle Latente</b>                   | <b>Controle Manifesto</b>                  |
|------------------|---|--|
| <b>Escopo</b>    | Quase sempre particular                   | Objetivos de políticas públicas universais |
| <b>Iniciador</b> | Quase sempre provocado por algum estímulo | Algumas vezes automático                   |
| <b>Abordagem</b> | Quase sempre indutiva                     | Algumas vezes dedutiva                     |
| <b>Natureza</b>  | Quase sempre individual                   | Pelo menos à nível sistêmico               |

Fonte: Monteiro (2018, p. 37).

Conforme exposto no Quadro 6, o controle manifesto busca atender objetivos mais amplos, com foco no acompanhamento de políticas públicas. Tal controle é realizado pelos parlamentares no exercício de sua função de fiscalização e controle e utiliza mecanismos formais, como audiências, visitas e PFCs. O latente, de outra forma, tem um enfoque maior na solução de problemas específicos que atingem um grupo ou até mesmo apenas um eleitor. Esse tipo de ação permite que o Deputado ganhe notoriedade por ter resolvido o problema, ocasionando um maior retorno eleitoral (OGUL, 1976; MONTEIRO, 2018; FIORINA, 1977).

No entender de Bovens (2007), os fóruns de *accountability* geralmente enfrentam problemas semelhantes às instituições públicas. Desse modo, eles podem ser confrontados por múltiplos atores em potencial. Quem, então, deve ser apontado por responsabilizar, culpar e punir? Com grandes organizações públicas, existem quatro estratégias de *accountability* que ajudam os fóruns a superar esse problema de uma atuação a muitas mãos (BOVENS, 2007):

Responsabilidade corporativa: **a organização como ator**. Muitas organizações públicas são órgãos corporativos com status legal independente. Eles podem operar como atores unitários e podem ser responsabilizados de acordo. A maioria países ocidentais aceitam responsabilidades corporativas em processos civis, administrativos e até criminais.

Responsabilidade hierárquica: **um por todos**. Este é o local oficial para a responsabilização pública na maioria das organizações públicas, e no que diz respeito à maioria dos tipos de relacionamentos de responsabilidade, com exceção de responsabilidade profissional.

Responsabilidade coletiva: **todos por um**. Organizações públicas são coletivos de funcionários individuais. Teoricamente, um fórum poderia portanto, aplique também uma estratégia coletiva de prestação de contas e escolha qualquer membro do organização e responsabilizá-lo pessoalmente pela conduta da organização como no todo, em virtude de ser membro da organização. Isso torna rápido trabalho dos lados práticos do problema de muitas mãos. No caso de organização má conduta, todos os membros da organização podem ser responsabilizados.

Responsabilidade individual: **cada um por si**. Durante a fase de julgamento, que pode envolver a imposição de sanções, estratégias de responsabilização coletiva e muitas vezes se deparar com objeções morais, pois uma relação proporcional entre crime e punição nem sempre é sempre evidente. Uma responsabilidade individual em que cada funcionário é no sentido de estabelecer proporcionalmente cada contribuição pessoal à infame conduta do organização, e é do ponto de vista moral uma estratégia muito mais adequada. Nessa abordagem, cada indivíduo é julgado com base em sua contribuição real em vez de com base na sua posição formal (BOVENS, 2007, p. 18-19, grifo e tadução nossa).

Em complemento, ancorado em visões como a de Romzek e Dubnick (1987), para Bovens (2005), de fato, são cinco os relacionamentos de *accountability* desenvolvidos no âmbito da gestão pública: *accountability* organizacional, onde o indivíduo responde aos seus

superiores hierárquicos; *accountability* política: em que o gestor responde aos partidos políticos e seus representantes eleitos; *accountability* legal: em que se responde ao Poder Judiciário; *accountability* administrativa: onde entra em campo a responsabilização perante auditores, inspetores e controladores; e *accountability* profissional, sendo esse um modelo de responsabilização perante os seus próprios pares.

Em que pese todo o arcabouço teórico estruturante para exercício de *accountability*, deve-se ressaltar que autores como McCubbins e Schwartz (1984), McCubbins (2014), Miller (2005) e Pollack (1997) referem-se a uma certa aversão ao exercício do controle, conhecida como hipótese da abdicação. De acordo com essa hipótese, o Poder Legislativo evitaria sistematicamente o tomar a frente na formulação de políticas públicas, abrindo mão desse poder em favor de uma burocracia especializada. Como consequência, o Parlamento ficaria prejudicado no processo de controle devido a falta da informação em seu ciclo completo, o que equivaleria a uma abdicação de poder. Porém, é interessante notar que Kiewiet e McCubbins (1991), referindo-se a estudo desenvolvido acerca das relações principal-agente no âmbito da supervisão e controle congressional, em termos de resultados, enxergam visão alternativa a esta hipótese, no seguinte sentido:

A alternativa que apresentou a hipótese da abdicação é que é possível delegar autoridade a outros e, não obstante, continuar a atingir os resultados desejados. de fato, é frequente o caso em que o resultado desejado apenas pode ser atingido delegando autoridade a outros (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 3, tradução nossa).

Em termos de atuação das Comissões, Aberbach (1990) identificou, cientificamente, um fato que é bastante observado na prática do trabalho das Comissões no âmbito da Câmara dos Deputados, de que as mais ativas quanto ao trabalho de criar e modificar atos legais são as que menos desempenham atividades de controle e fiscalização. Observa-se que isto não acontece devido a qualquer limitação legal para atuação, senão por causa da extensão e volume de proposições a serem deliberadas.

Ademais, nos termos da teoria distributivista da Ciência Política, o interesse dominante dos parlamentares é ser reeleito, levando-os a escolher o relacionamento de respostas imediatas aos seus eleitores, realizando ações de controle geralmente ligadas a problemas recebidos deste grupo, que dispara os alarmes (SCHER, 1960; FIORINA, 1981; MONTEIRO, 2018).

Em termos do Poder Legislativo, durante a elaboração da legislação, características que permitam a inclusão de controles dos dois tipos podem ser incluídas. Entretanto, estudos



apontam que há uma preferência pelos controles do tipo *fire alarm*, em razão de suas vantagens com relação aos *police patrol*.

Especialistas têm frequentemente comentado que o Congresso negligencia sua responsabilidade com a fiscalização. Autores como McCubbins (1999) têm argumentado que não é esse o caso. Os autores argumentam que o que parece ser negligenciado em relação aos estudos sobre fiscalização é que haveria uma preferência racional por uma forma de supervisão, a qual chamam de *fire alarm oversight* sobre uma outra forma conhecida como *police patrol oversight*. Suas análises identificam uma forma talvez um pouco negligente de olhar as estratégias utilizadas pelos legisladores para atingir seus objetivos. Neste sentido (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; MONTEIRO, 2018):

O controle do tipo *fire alarm* seria capaz de criar um sistema de trocas entre o interesse público e o de grupos organizados e cidadãos, visto que eles teriam a capacidade de direcionar os controles conforme os seus objetivos

*Accountability*, relacionamentos de agência, estruturação técnica e desenvolvimento de *expertise* na fiscalização e acompanhamento da administração pública têm suas consequências no processo de fiscalização congressual. Para Lowi (1969) e Bibby (1966), o Congresso tem delegado, de forma crescente, autoridade para uma burocracia responsável, tornando a supervisão congressual uma espécie de função negligenciada. Corroborando com esta linha de pensamento, outros trabalhos (DODD; SHOTT, 1979; OGUL, 1976; SCHER, 1963), afirmam que embora a delegação tenha suas virtudes, essas mesmas virtudes técnicas têm isolado as agências de uma crítica e controle adequados por parte do Congresso. Complementarmente, estudos como o de Moe (1987) e Dodd e Schott (1979) têm identificado uma ênfase em mecanismos institucionais de controle político que operam em ausência de supervisão sistemática. Esses estudos desembocaram no que se conhece como “Teoria Positiva da Dominância Congressual”, segundo essa teoria (HALL; MILLER, 2008; MOE, 1987):

O Congresso compensa sua capacidade limitada, criando arranjos e procedimentos institucionais que manipulam o processo de tomada de decisão das agências em favor das preferências dos legisladores, sem que eles tenham que pagar os custos de uma supervisão sistemática (MOE, 1987, p. 475-478, tradução nossa).

No âmbito das intervenções dos legisladores no controle da burocracia e, conseqüentemente na supervisão das políticas públicas é fundamental ter em mente que os custos de fiscalização são altos, a capacidade individual é baixa e os incentivos para que isso seja feito são fracos (HALL; MILLER, 2008). Neste sentido, após a coleta de dados, é escopo

deste trabalho compreender, por meio da análise das PFCs e, dentro da teoria de fiscalização congressual de McCubbins e Schwartz (1984), quem ou o quê disparam os alarmes (no caso de *fire alarm*) e quem o quê tem investido tempo e estrutura para um acompanhamento mais planejado e sistemático (*police patrol*).

A prestação de contas, das atividades de governo à sociedade, é alcançada por meio do Parlamento. Este possui a prerrogativa constitucional para ser arena das discussões a respeito dos resultados e das violações porventura ocorridas na implementação da agenda de ações governamentais. Neste sentido, entende-se fundamental compreender a mecânica dos modelos fiscalizatórios utilizados no âmbito das comissões parlamentares, ou, da CFFC, caso do presente estudo.

## 5 METODOLOGIA

O universo pesquisado foi o das PFCs da CFFC da Câmara dos Deputados e foi utilizada, para fins da pesquisa, uma amostra de 114 PFCs, circunscritas à 55ª Legislatura. Tomando a classificação de Richardson (2009), a coleta de dados foi do tipo corte transversal, pois foram coletados em um tempo pré-determinado e, posteriormente avaliados. O caminho metodológico percorrido para a geração e análise dos resultados foi o seguinte:

1. procedeu-se a uma pré-análise do material coletado (RICHARDSON, 2009), no caso as PFCs, e a partir desta primeira fase de organização foi feita uma leitura superficial e uma análise prévia de correspondência entre características presentes nos modelos teóricos *fire alarm* e *police patrol*.
2. tendo acertada a escolha dos documentos (BARDIN, 1979) e a validade na correspondência entre o conteúdo das PFCs e as características presentes no modelo teórico, procedeu-se à elaboração de um inventário de características de ambos, tanto para a análise do conteúdo quanto para o tratamento dos resultados, segundo o modelo do Quadro 7. Quanto à exploração do material a análise toma as fases de Bardin (1979): codificação (variáveis), enumeração e categorização dos registros.

Quadro 7 - Modelos de Fiscalização Congressional (metodologia)

|                                  | <i>Fire alarm oversight</i>   | <i>Police patrol oversight</i>  | PFCs   |
|----------------------------------|---|---|--|
| <b>Definição</b>                 | Funciona de maneira descentralizada e acionando diferentes agências/órgãos governamentais, na medida em que os problemas vão surgindo | Funciona de maneira análoga a uma patrulha policial e é comparativamente centralizada, onde o Congresso examina amostras/projetos/ações do Poder Executivo e atua de maneira vigilante e preventiva | Proposição legislativa destinada a propor apuração de irregularidades no âmbito da administração pública (Art. 61 e 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) |
| <b>Características do modelo</b> | gatilho, repentino/episódico, problema/resposta, imprensa, reativo, conexão eleitoral   | contínuo, regular, <i>incremental/performance</i> , agência, proativo, <i>accountability</i>  | As PFCs trazem em seu conteúdo características aplicadas em ambos os modelos teóricos  |

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. A partir dessas características, desenvolveu-se uma matriz com o cruzamento desses aspectos observados no conteúdo de cada uma das 114 PFCs da 55ª legislatura, observando seu enquadramento para o modelo *fire alarm* ou *police patrol*. Tal enquadramento seguiu a lógica de a PFC ter a maioria das variáveis dentro de uma classificação ou outra (*fire alarm* ou *police patrol*).
4. Os dados foram submetidos a uma análise de conteúdo e de características presentes nos modelos de fiscalização congressual *fire alarm e police patrol* e de McCubbins e Schwartz (1984), e a partir dos aspectos objetivos que aparecem em cada PFC, explorou-se a análise por meio da comparação entre as teorias (*accountability*, agência e conexão eleitoral) e o enquadramento nos modelos.

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, o objetivo foi conectar as tradições do que é convencionalmente denominado pesquisa "quantitativa" e "qualitativa", aplicando uma lógica unificada de inferência a ambas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Por fim, os resultados oriundos da análise estão disponibilizados neste trabalho tanto por meio de conteúdo/falas exemplificativos das características de um ou outro modelo, quanto por meio de tabelas e gráficos, onde foi feita uma disposição dos dados em escala possibilitando observar onde a maioria se enquadra e abrindo o caminho para a discussão dos resultados da pesquisa.

## 6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar e discutir os resultados obtidos a partir da análise das 114 PFCs aprovadas na CFFC na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados.

A pergunta de pesquisa a ser respondida: **considerando o modelo de análise de McCubbins e Schwartz (1984), como se comportou a CFFC da Câmara dos Deputados acerca da fiscalização e controle do Poder Executivo, no período da 55ª Legislatura (2015-2019)?**

A partir dessa pergunta, foi realizada análise dos dados e do conteúdo das 114 PFCs, levando-se em conta as características presentes em cada classificação do modelo de McCubbins e Schwartz (1984). No primeiro modelo, *fire alarm*, a fiscalização funciona de maneira descentralizada, acionando diferentes agências/órgãos governamentais, na medida em que os problemas vão surgindo. No segundo, *police patrol*, a fiscalização ocorre de maneira análoga a uma patrulha policial e é comparativamente centralizada, onde o Congresso examina amostras/projetos/ações do Poder Executivo e atua de maneira vigilante e preventiva. As variáveis de análise para cada uma delas foram:

1. *fire alarm*: gatilho, repentino/episódico, problema/resposta, imprensa, reativo, conexão eleitoral
2. *police patrol*: contínuo, regular, *incremental/performance*, agência, proativo, *accountability*.

Em relação às características analisadas para os dois modelos de McCubbins e Schwartz (1984) cabe descrever suas definições, no Quadro 8, de forma a dar melhor compreensão sobre os termos.

Quadro 8 - Definições das variáveis dos modelos de fiscalização

| <i>fire alarm</i>   | <i>police patrol</i>  |
|---|---|
| <b>gatilho:</b> causador, que pode ser a base eleitoral, fato ou notícia que leva o parlamentar a solicitar a fiscalização                                      | <b>contínuo:</b> processo de fiscalização que possui continuidade, por exemplo, um programa de governo que é acompanhado sempre |
| <b>repentino/episódico:</b> fiscalização que não é feita regularmente, ou seja, aconteceu somente naquele momento, para resolver uma questão/demanda específica | <b>regular:</b> fiscalização periódica, que acontece com calendário definido  |

(continua)

(continuação)

|  |  |
|--|--|
| <b>problema/resposta:</b> reação a um problema, que precisa de imediata resposta   | <b>incremental/performance:</b> como acontece de forma contínua ou regular, podem ser acrescentados pontos ou sendo melhorada a fiscalização. Também avaliada a <i>performance</i> daquele programa, gasto ou política, ao longo do tempo  |
| <b>imprensa:</b> principal tipo de gatilho que dispara o alarme, a partir do que foi levantado pela imprensa, o parlamentar toma a decisão de fiscalizar   | <b>agência:</b> expressa o relacionamento controlador-controlado ou fiscalizador-fiscalizado, onde o principal (Executivo) é fiscalizado pelo agente (Legislativo), porém o agente tem obrigações em relação ao principal. Quando há interesse de acompanhar determinada area, esse relacionamento, para fins de fiscalização, se estabelece de forma mais forte |
| <b>reativo:</b> característica desse tipo de fiscalização. Vem depois que o problema aconteceu, reage ao prejuízo  | <b>proativo:</b> por ser regular ou contínua, <i>police patrol</i> tem a capacidade de poder apontar, inclusive, potenciais problemas, e se antecipar ao seu surgimento. Não espera o gatilho acontecer.   |
| <b>conexão eleitoral:</b> vertente distributivista (Mayhew, 1974) das teorias de organização do comportamento legislativo. Característica de atendimento imediato de uma demanda de fiscalização de sua base eleitoral ou exercício da fiscalização que leve a algum impacto em seu distrito eleitoral | <b>accountability:</b> termo da teoria respectiva, esta ligado à ideia da prática de regular prestação de contas entre controlador e controlado ou fiscalizador e fiscalizado.   |

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em McCubbins e Schwartz (1984).

De início, cabe ressaltar a relevância da escolha da CFFC como amostra para a presente pesquisa, visto que as 114 PFCs aprovadas na Comissão representaram aproximadamente 60% de todas as propostas de fiscalização aprovadas por toda a Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura, ou seja, a CFFC aprovou sozinha 60% do que foi deliberado pelas 25 Comissões Permanentes da Câmara. Isso corrobora seu papel centralizador na atividade de fiscalização parlamentar da Casa.

É importante, na presente pesquisa, evitar vieses ou juízos de valor que apontem tanto para uma classificação, quanto para outra como algo positivo ou negativo. Não é esta a intenção no presente trabalho e, conforme será demonstrado na análise das características de cada modelo, as diferenças entre as características podem até demonstrar diferenças no timing ou tipo de abordagem da fiscalização, mas não significam, de forma alguma um julgamento do tipo “melhor-pior”. Outro ponto importante é que, à medida que se avançar na análise das características e o enquadramento das PFCs aos modelos, observar-se-á que, embora, numa visão macro, elas possam ser enquadradas de forma estanque em um ou outro modelo, as características de cada modelo se interpenetram, ou funcionam nos dois modelos ao mesmo tempo.

Isto posto, os dados gerais nos mostram que das 114 PFCs da CFFC analisadas, 68 delas, ou seja 60%, foram classificadas no critério *fire alarm* e as outras 40%, ou seja 46 PFCs, foram classificadas no critério *police patrol*. O que, a princípio, evidencia que a fiscalização exercida pela CFFC, no período apontado, é predominantemente do tipo *fire alarm*. Os dados da Tabela 1 mostram a evolução no volume de fiscalizações da CFFC nos 4 anos da 55ª legislatura.

Tabela 1 - Evolução das fiscalizações da CFFC na 55ª legislatura

| ENQUADRAMENTO  |            |       |       | EVOLUÇÃO DE FISCALIZAÇÕES NA 55ª LEGISLATURA |              |       |       |
|----------------|------------|-------|-------|--|--------------|-------|-------|
| PFCs           | Total PFCs | FA    | PP    | 2015   | 2016         | 2017  | 2018  |
| 2015 a 2018    | 114        | 68    | 46    | 34   | 17           | 35    | 28    |
| Participação % | 100%       | 59,6% | 40,4% | 29,8%  | <b>14,9%</b> | 30,7% | 24,6% |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na análise de conteúdo das 114 PFCs da 55ª Legislatura (BRASIL, 2015a - BRASIL, 2018j).

Observa-se que a evolução do volume de fiscalizações, ano a ano, é constante, girando entre 25% e 30% do número de fiscalizações da legislatura. O ano de 2016 foi discrepante porque ao final de 2015 houve um fato de altíssima relevância nas atividades da Câmara dos Deputados, qual seja, o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. Esse fato fez com que as atenções dos parlamentares estivessem concentradas no referido processo. O efeito se deu nas fiscalizações do ano seguinte, 2016, porque além de ser um ano de rearranjos no processo político da Casa, o presidente que assumiu, Michel Temer, teve que lidar com diversas denúncias contra seu governo, e uma das principais arenas para esse tipo de debate é a CFFC. Isto fez com que o aparato governamental atuasse, durante todo o ano de 2016, para reduzir o volume de reuniões da Comissão, o que interferiu diretamente no número de fiscalizações aprovadas.

A Tabela 2, traz a evolução de participação por tipo de fiscalização (*fire alarm* ou *police patrol*) ao longo dos anos da 55ª legislatura.

Tabela 2 - Participação por tipo de fiscalização da CFFC na 55ª legislatura

| ENQUADRAMENTO  |            |                      | PARTICIPAÇÃO POR TIPO DE FISCALIZAÇÃO |       |       |              |
|----------------|------------|----------------------|---------------------------------------|-------|-------|--------------|
| PFCs           | Total PFCs | Modelo               | 2015                                  | 2016  | 2017  | 2018         |
| 2015 a 2018    | 68         | <i>fire alarm</i>    | 29                                    | 8     | 20    | 10           |
| Participação % | 59,6%      |                      | <b>42,6%</b>                          | 11,8% | 29,4% | 14,7%        |
| 2015 a 2018    | 46         | <i>police patrol</i> | 5                                     | 9     | 15    | 18           |
| Participação % | 40,4%      |                      | 10,9%                                 | 19,6% | 32,6% | <b>39,1%</b> |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na análise de conteúdo das 114 PFCs da 55ª Legislatura (BRASIL, 2015a - BRASIL, 2018j).

Interessante notar que no ano de 2015, o primeiro da série analisada, o número de fiscalizações do tipo *fire alarm* é quase 43% de todas as fiscalizações desse tipo no período da legislatura, e se observa, excetuando-se o ano de 2016 pelo motivo já explicado, um decréscimo desse modelo no volume total.

Por outro lado, observa-se, dentro do mesmo período, um grande crescimento no número de fiscalizações *police patrol*, o que confirma o impacto da aprovação do Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC), em 2017. O fato de haver um instrumento de planejamento, por mínimo que seja, de obrigatoriedade regimental, fez com que as fiscalizações se tornassem mais planejadas e organizadas, tomando mais a forma do modelo *police patrol*.

Em termos de enquadramento das PFCs (*fire alarm* ou *police patrol*) e presença das características definidas para cada modelo, a disposição dos dados oriundos das análises ficou conforme as Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 - Enquadramento percentual variáveis *fire alarm*

| ENQUADRAMENTO  |            |       |       | VARIÁVEIS FIRE ALARM |           |          |         |         |                   |
|----------------|------------|-------|-------|----------------------|-----------|----------|---------|---------|-------------------|
| PFCs           | Total PFCs | FA    | PP    | GATILHO              | REPENTINO | PROBLEMA | IMPRESA | REATIVO | CONEXÃO ELEITORAL |
| 2015 a 2018    | 114        | 68    | 46    | 74                   | 66        | 66       | 41      | 67      | 70                |
| Participação % | 100%       | 59,6% | 40,4% | <b>64,9%</b>         | 57,9%     | 57,9%    | 36,0%   | 58,8%   | <b>61,4%</b>      |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na análise de conteúdo das 114 PFCs da 55ª Legislatura (BRASIL, 2015a - BRASIL, 2018j).

A Tabela 4 traz os dados referentes às características *police patrol* e é muito interessante notar como das 6 variáveis levantadas, 5 atravessam a fronteira entre os modelos, também aparecendo na vertente *fire alarm*.

Tabela 4 - Enquadramento percentual variáveis *police patrol*

| ENQUADRAMENTO  |            |       |       | VARIÁVEIS POLICE PATROL |              |              |              |              |                |
|----------------|------------|-------|-------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| PFCs           | Total PFCs | FA    | PP    | CONTÍNUO                | REGULAR      | PERFORMANCE  | AGÊNCIA      | PROATIVO     | ACCOUNTABILITY |
| 2015 a 2018    | 114        | 68    | 46    | 46                      | 47           | 47           | 53           | 47           | 111            |
| Participação % | 100%       | 59,6% | 40,4% | 40,4%                   | <b>41,2%</b> | <b>41,2%</b> | <b>46,5%</b> | <b>41,2%</b> | <b>97,4%</b>   |

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na análise de conteúdo das 114 PFCs da 55ª Legislatura (BRASIL, 2015a - BRASIL, 2018j).

Observa-se, da análise dos dados das Tabelas 3 e 4, que as características dos modelos *fire alarm* e *police patrol* não são estanques dentro de cada um deles. A variável “gatilho” aparece nas 68 PFCs enquadradas como *fire alarm*, porém também aparece em mais 6 PFCs



enquadradas como *police patrol*. A variável “conexão eleitoral” aparece em 12 PFCs não enquadradas como *fire alarm*. Por outro lado, no modelo *police patrol*, as variáveis “regular”, “*performance*”, “proativo” e “agência” aparecem do outro lado (*fire alarm*). A variável “*accountability*” funcionou como uma espécie de grupo controle, aparecendo nos dois modelos igualmente.

Os dados vão ao encontro das suposições (tecnológicas, motivacionais e institucionais) oriundas do modelo de McCubbins e Schwartz (1984) e explicadas na página 52 do presente trabalho. Do ponto de vista das suposições tecnológicas, dentre as duas formas de supervisão definidas pelos autores como disponíveis, o Congresso pode escolher uma forma ou combinação delas. Observa-se, a partir do modelo algo além disso, não só podem ser modelos híbridos, como podem ter uma mescla de suas características. Da mesma forma, as suposições motivacionais estão ligadas à variável conexão eleitoral, sendo que, de fato, a busca do parlamentar pelo máximo crédito possível e a reeleição, faz com que esteja presente nos dois tipos de fiscalização congressional.

Tais suposições, juntamente com os dados empíricos levantados, nos sugerem, em ordem de buscar compreender melhor o comportamento fiscalizatório do parlamentar, a necessidade de aprofundar o estudo da relação entre as teorias que organizam o comportamento parlamentar (distributiva, informacional e partidária) e as teorias que explicam a fiscalização congressional.

A análise dos conteúdos das PFCs servirá para melhor observar como as características *fire alarm* e *police patrol* não são de classificação estanque, ou seja, se encontram dentro dos dois modelos. Os conteúdos serão dispostos por modelo e por característica, o que facilitará a visualização dos resultados.

## 6.1 CARACTERÍSTICAS DO MODELO *FIRE ALARM*

### 6.1.1 Gatilho

Conforme ressaltado anteriormente, o gatilho é um causador, que pode ser a base eleitoral, fato ou notícia que leva o parlamentar a solicitar a fiscalização. Essa característica é básica para enquadramento de fiscalizações em *fire alarm* e aparece em 67 PFCs enquadradas nesse modelo. Algumas transcrições de conteúdo das PFCs:

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União, realize ato de fiscalização e controle relativo à reestruturação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária-INFRAERO [...] O referido plano é **alvo de Denúncia pelo Ministério Público do Trabalho no Inquérito Civil 002302.2014.10.000/0**. Há o fundado receio de que o plano de reestruturação da empresa aumente custos e diminua ainda mais a sua eficiência operacional (BRASIL, 2015b, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, realize ato de fiscalização e controle sobre a aplicação de todos os recursos repassados pelo Governo Federal, para o Município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de todos os ministérios, desde 2013 até a presente data [...] o presente requerimento se fundamenta **nos fatos amplamente noticiados pelos meios de comunicação**, referentes a um grande esquema de desvio de dinheiro público associado ao prefeito que, segundo a própria Polícia Federal, desviava valores que chegam a 30 milhões por mês (BRASIL, 2015c, grifo nosso).

Realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), procedimento fiscalizatório no Conselho Federal de Enfermagem e no Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Maranhão, nas gestões indicadas, tendo em vista indícios de má utilização de recursos públicos [...] **temos informações de que a atual diretoria do Conselho Federal de Enfermagem** - Cofen deliberou pela intervenção no Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Maranhão - Coren-MA, levada a efeito em 17/08/2015, deliberação que logo se mostrou completamente desmedida, tanto assim que o Ministério Público Federal decidiu pelo arquivamento da denúncia feita ao órgão e a Justiça Federal concedeu liminar, em favor da atual diretoria (BRASIL, 2016a, grifo nosso).

Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle na atuação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República [...] **conforme o jornal**, o Secretário de Comunicação Social teria recebido em 2015 recursos de uma fundação de um Partido Político, por consultorias de comunicação, enquanto atuava como chefe da assessoria da Vice-presidência (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

Os trechos acima são das PFCs N°s 3 e 7, de 2015, PFC N° 71, de 2016 e PFC N° 110, de 2017, e trazem exatamente a ação, por definição, do que se explica como gatilho que dispara o *fire alarm*. Expressões como “denúncia”, “fatos noticiados”, “temos informações” e “conforme o jornal, mostram que o parlamentar reagiu a um fato que foi noticiado, a uma denúncia que chegou a ele ou até mesmo uma informação do seu eleitorado, pedindo por providências.

Porém, identificou-se que há casos em que, mesmo dentro de uma fiscalização do tipo *police patrol*, surgem gatilhos, que trazem novos fatos e argumentos para alterar ou diversificar uma linha de fiscalização, por exemplo PFC N° 1, de 2015 em que em meio à regular e

planejada fiscalização de uma série de empréstimos autorizados, identificou-se uma ausência de critérios objetivos e discrepâncias na sua concessão, o que disparou o alarme para o novo pedido de fiscalização:

Propõe a fiscalização e controle da Secretaria do Tesouro Nacional em relação à liberação dos empréstimos autorizados para Estados e Municípios no período compreendido entre 2007 e 2014 [...] **ao se analisar a relação dos empréstimos concedidos aos estados e municípios**, com autorização da Secretaria do Tesouro Nacional, verifica-se uma ausência de critérios objetivos e uma enorme discrepância na sua concessão (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

Observou-se que a característica “gatilho” também apareceu em 7 PFCs enquadradas como *police patrol*, de forma que flutuou entre as duas classificações, tornando-as não estanques.

#### 6.1.2 Repentino/episódico

A característica da fiscalização repentina ou episódica está ligada à não regularidade, ou seja, acontece somente naquele momento, para resolver uma questão/demanda específica. Essa característica está presente principalmente no enquadramento *fire alarm* e aparece em 66 PFCs enquadradas nesse modelo. Eis algumas transcrições de conteúdo dessa característica presente na PFC N° 43, de 2015, PFC N° 97/2016 e PFC N° 116, de 2017 analisadas:

Realize auditoria em todos os atos, contratos e congêneres, assinados pelo Consórcio “Una 3” (composto pelas empreiteiras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht e UTC) e a Eletrobras, ou qualquer de suas subsidiárias, relativos à construção da Usina Nuclear de Angra 3 [...] **consta do acordo de delação premiada firmado entre o engenheiro Ricardo Pessoa, dono da construtora UTC, e o Ministério Público Federal que em setembro de 2014** o “Consórcio Una 3” fechou um contrato para tocar parte das obras da Usina Nuclear de Angra 3. A assinatura do contrato, estimado em 2,9 bilhões de reais, foi precedida de uma intensa negociação. A Eletrobras pediu um desconto de 10% no valor cobrado pelo consórcio, que aceitou um abatimento de 6%. Todavia, a diferença não resultou em economia para os cofres públicos (BRASIL, 2015e, grifo nosso).

Sejam avaliados potenciais danos ao erário decorrentes do Plano de Negócios e Gestão da Petrobras para o período de 2017 a 2021 e respectivo plano de desinvestimento, além de possíveis danos ao erário causados pelas vendas de ativos em 2015 e 2016 [...] **no dia 8 de setembro de 2016, a Petrobras, por meio de Fato Relevante, informou que concluiu as negociações com o consórcio liderado pela empresa Brookfield** para a venda de sua subsidiária integral Nova Transportadora do Sudeste – NTS. Segundo divulgado na

imprensa, participariam desse consórcio fundos soberanos da China e de Singapura (BRASIL, 2016g, grifo nosso).

Realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle para verificar compra emergencial pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoietina (Alfaepoetina) da China [...] **no entanto, o Ministério da Saúde optou por comprar a Alfaepoetina de laboratório privado, que importa a matéria prima da China (DOU N° 80, 27 de abril de 2017)**, apesar de se ter no Brasil 4 milhões de frascos desse medicamento em estoque, fabricado pela Bio-Manguinhos e resultado concreto da PDP (Parceria de Desenvolvimento Produtivo) com a empresa CIMAB S/A (BRASIL, 2017d, grifo nosso).

Aqui os trechos evidenciam o episódio ou a característica episódica do ato de fiscalização. Surgem expressões como “construção da usina de angra”, “fato relevante” e “o ministério da saúde optou por comprar a matéria prima da China na data de 27 de abril de 2017”, mostram que o parlamentar quer verificar um episódio, um problema específico gerado naquele ato ou momento.

### 6.1.3 Problema/resposta

Característica voltada à reação a um problema, que precisa de imediata resposta. Também está presente principalmente no enquadramento *fire alarm* e aparece em 66 PFCs. Como exemplos PFC N° 167, de 2018; PFC N° 132, de 2017 e PFC N° 45, de 2015:

Ato de fiscalização e controle sobre possíveis irregularidades financeiras cometidas pelo Conselho Nacional dos Técnicos em Radiologia e o Conselho Regional dos Técnicos em Radiologia da 5ª Região – São Paulo [...] tendo em vista a entrega de denúncia acompanhada de documentos, que chegaram ao meu gabinete através do presidente do Sindicato dos Tecnólogos, Técnicos e Auxiliares em Radiologia do Estado de São Paulo - SINTARESP (BRASIL, 2018c).

Com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle das obras da Barragem de Berizal, localizada no Alto Rio Pardo, região norte de Minas Gerais. [...] as obras da Barragem de Berizal, localizada no Alto Rio Pardo, região norte de Minas Gerais, foram interrompidas há 17 anos e até hoje não existe previsão de retomada. Diversas reportagens da imprensa local e nacional destacam o grave problema da seca na região e como a construção da Barragem de Berizal beneficiaria a população dos municípios da microrregião do Alto Rio Pardo (BRASIL, 2017f).

Realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), fiscalização com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos federais em Teresópolis (RJ), destinados à recuperação do município, que foi atingido por fortes chuvas em janeiro de

2011 [...] entre os problemas encontrados está o direcionamento na contratação de construtoras, fraude na atuação de uma delas e falta de comprovantes de pagamento, além de denúncias de pagamento de propina a secretários municipais. As reportagens com o detalhamento de todas as denúncias apresentadas encontram-se anexas a este documento (BRASIL, 2015f).

Os trechos evidenciam a presença de um problema que demanda uma imediata resposta via ato de fiscalização. Observa-se isso nas expressões “possíveis irregularidades financeiras cometidas”, “as obras da Barragem de Berizal, localizada no Alto Rio Pardo, região norte de Minas Gerais, foram interrompidas” e “entre os problemas encontrados está o direcionamento na contratação de construtoras, fraude na atuação de uma delas e falta de comprovantes de pagamento”, que mostram que há um problema que demanda uma resposta do parlamentar, essa resposta virá via procedimento de fiscalização.

No caso dessa característica, identificou-se, também, que há casos em que, mesmo dentro de uma fiscalização do tipo *police patrol*, trazem claramente a característica de problema/resposta, por exemplo, na PFC Nº 127, de 2017 em que em meio à fiscalização de uma obra foram identificadas irregularidades e problemas de descontinuidade, que ensejaram o pedido de fiscalização:

Realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), auditoria acerca de supostas irregularidades detectadas durante as obras de revitalização da Lagoa do Parque Sólon de Lucena, em João Pessoa - PB, inaugurada em 12 de junho de 2016 [...] as obras de revitalização da Lagoa do Parque Sólon de Lucena, em João Pessoa, **têm apresentado problemas críticos de descontinuidade, com indícios de desperdício e uso irregular de recursos públicos, conforme indicado pelo Relatório de Fiscalização nº V01023, da Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL, 2017e, grifo nosso).**

#### 6.1.4 Imprensa

Aqui observa-se um dos principais tipos de gatilho que disparam o alarme e, a partir do que é levantado pela imprensa o parlamentar toma a decisão de fiscalizar. A característica apareceu em 41 das 67 PFCs enquadradas em *fire alarm*. Como exemplo observem-se trechos da PFC Nº 162, de 2018; PFC Nº 137, de 2017; PFC Nº 73, de 2016 e PFC Nº 12, de 2015.

Realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades em contrato da Casa da Moeda [...] **reportagem do programa do portal G1 1, de 23 de março de 2018**, informa de uma operação da Polícia Federal e da Corregedoria-Geral do Ministério da Fazenda realizam no dia 23 de março de 2018, uma operação para investigar irregularidade em um contrato de R\$

300 milhões de reais feito pela Casa da Moeda para comprar equipamentos de fabricação de cédulas de dinheiro (BRASIL, 2018a, grifo nosso).

Realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle sobre o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), em especial sobre o procedimento que fez o Conselho decidir a favor do Banco Itaú no processo de cobrança de tributos relacionados à fusão com o Unibanco [...] **reportagem do portal de notícias G1, de 13 de abril de 2017, noticiou que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) decidiu a favor do Itaú, e contra a União, em um processo bilionário em que a Receita Federal do Brasil (RFB) cobrava pagamentos de tributos relacionados à fusão com o Unibanco em 2008.** (BRASIL, 2017g, grifo nosso).

Realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades no uso dos recursos do Seguro de Dados Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT [...] **reportagem do programa de TV Fantástico, de 31 de maio de 2015,** denuncia a existência de fraudes no DPVAT que podem atingir o montante de R\$ 1 bilhão por ano em todo o país, segundo afirma investigação da Polícia Federal e do Ministério Público. O esquema consiste no uso indevido do valor destinado às indenizações, demonstrando a completa ausência de fiscalização e controle no uso destes recursos (BRASIL, 2016c, grifo nosso).

Requer ato de Fiscalização e Controle nos, contratos, convênios e congêneres firmados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida [...] **O jornal O Globo, na matéria intitulada “Atrasos, abandono e prejuízos emolduram o Minha Casa, Minha Vida”, publicada na edição de 01/02/2015,** faz graves denúncias de abandono, prejuízos e má gestão dos recursos do programa Segundo a matéria a Controladoria-Geral da União – CGU detectou atrasos e deficiências em obras em cinco mil municípios do País (BRASIL, 2015d, grifo nosso).

As expressões aqui são bem claras quanto à característica descrita: “reportagem do programa do portal G1, de 23 de março de 2018” e “reportagem do programa de TV Fantástico, de 31 de maio de 2015”, mostram que o quanto a fiscalização parlamentar sofre agendamento da mídia, o que vai nos levar à análise da próxima característica para *fire alarm*, a “reativo”.

#### 6.1.5 Reativo

Reativo é característica que demonstra o tipo de fiscalização *fire alarm*, por excelência. Surge depois que o alarme tocou e que o problema aconteceu. Na maioria das vezes, reage ao prejuízo. Identifica-se a linguagem verbal no passado. A característica apareceu em 67 PFCs enquadradas em *fire alarm*. Como exemplo observam-se trechos da PFC Nº 89, de 2016 e da PFC Nº 116, de 2017.

TCU e CGU fiscalizem os recursos destinados, notadamente as obras, do chamado “Programa de Reconstrução” no estado de Alagoas [...] **passados aproximadamente seis anos da tragédia, boa parte das obras, especialmente aquelas destinadas à infraestrutura, encontram-se incompletas.** Após quase uma década, há, ainda, pessoas desabrigadas, a despeito das milionárias cifras destinadas à construção de conjuntos habitacionais, cujos beneficiários têm sido escolhidos por conveniência política, ao talante da “liderança política local” (BRASIL, 2016f, grifo nosso).

Realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle para verificar compra emergencial pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoietina (Alfaepoetina) da China [...] no entanto, **o Ministério da Saúde optou por comprar a Alfaepoetina de laboratório privado,** que importa a matéria prima da China (DOU N° 80, 27 de abril de 2017), apesar de se ter no Brasil 4 milhões de frascos desse medicamento em estoque, fabricado pela Bio-Manguinhos e resultado concreto da PDP (Parceria de Desenvolvimento Produtivo) com a empresa CIMAB S/A (BRASIL, 2017d, grifo nosso).

Embora seja uma característica predominantemente do modelo *fire alarm*, também se identificou caso em que aparece em fiscalização do tipo *police patrol*, conforme PFC N° 74, de 2016.

Ação de fiscalização e controle, no que tange a aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no sistema de saúde do Rio de Janeiro no que tange a contratação de Organizações Sociais para a gestão da saúde e aquisição de medicamentos e demais materiais destinados a realização de procedimento cirúrgico [...] a Comissão Especial da ALERJ e o Tribunal de Contas do Estado **encontraram diversas ilegalidades nos repasses a essas instituições, tais como pagamento de cabelereiro,** manicure, taxa de administração, superfaturamento em serviços e produtos, ausência de mecanismos de fiscalização, entre outros. Tais fatos além de ferirem a moralidade, eficiência e probidade, beiram o ilícito penal (BRASIL, 2016d, grifo nosso).

#### 6.1.6 Conexão eleitoral

Característica ligada à vertente distributivista (MAYHEW, 1974) das teorias de organização do comportamento legislativo. Busca atendimento imediato de uma demanda de fiscalização de sua base eleitoral ou exercício da fiscalização que leve a algum impacto em seu distrito eleitoral. A finalidade da fiscalização é voltada às ações descritas na página 39 do presente estudo, quais sejam: publicidade do mandato (*advertising*), reivindicação de crédito (*credit claiming*) e tomada de posição (*position taking*). Neste sentido a PFC N° 69, de 2015; PFC N° 98, de 2016 e PFC N° 115, de 2017.

Fiscalize a empresa Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobrás, sobretudo no tocante ao prejuízo superior a 2,7 bilhões de reais com o cancelamento da construção das refinarias Premium I e II, que seriam implantadas, respectivamente, nos Estados do Maranhão e do Ceará [...] **isso gerou uma grave comoção nos Estados do Maranhão e do Ceará, que sonharam, por muitos anos, em ter uma refinaria de petróleo em seus limites**, para alavancar o seu desenvolvimento econômico, tanto na geração de empregos e negócios diretos quanto indiretos, que seriam proporcionados por tal empreendimento (BRASIL, 2015h, grifo nosso).

Ato de fiscalização e controle no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (Superintendência Regional do Maranhão), com vistas a verificar possíveis irregularidades em atos administrativos, convênios firmados e no processo de titulação de territórios quilombolas no Maranhão [...] **a União das Associações de Agricultores do Município de Barra do Corda – MA (UNAGRIBA), e diversos agricultores daquela região, vêm denunciando a conduta imprópria** do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no Maranhão na abordagem de diversos temas de interesse da comunidade (BRASIL, 2016h, grifo nosso).

Solicita que o Tribunal de Contas da União, fiscalize a concessão, pelo Ministério da Previdência Social, de Certificado de Regularidade Previdenciária ao Município de Caucaia, no Ceará [...] **escolhemos o Regime Próprio do Município de Caucaia como foco da fiscalização porquanto, embora em consulta à página do MPS verifiquemos que o referido Município possui CRP**, temos notícias de que tal sistema encontra-se praticamente falido. Há equívoco em alguma das duas informações e esta Proposta de Fiscalização e Controle visa garantir que não seja do lado do MPS ou que, em sendo desse lado a falha, que ela seja imediatamente remediada (BRASIL, 2017c, grifo nosso).

Na PFC N° 69, de 2015, o parlamentar mediante uma situação de comoção, se coloca como o mandato que pode dar solução àquele problema que aflige o seu Estado/Distrito, numa ação tanto de publicidade do mandato quanto de, no caso de resultado positivo, reivindicação do crédito. Já na PFC N° 98, de 2016, o pedido coloca o parlamentar numa posição de defensor do produtor agrícola, o que denota tanto uma tomada de posição quanto uma publicidade do mandato. O objetivo: se colocar numa boa posição de se reeleger.

É de se notar que, embora essa característica mais ligada ao atendimento de demandas do eleitorado seja ligada à *fire alarm*, ela é bastante explorada em fiscalizações do tipo *police patrol*. São 70 as PFCs onde essa característica foi identificada. Por exemplo, PFC N° 189, de 2018.

Juntamente com o Tribunal de Contas da União, apure possíveis irregularidades na aquisição do equipamento conhecido como “TATUZÃO” [...] **o Governador do Estado do Ceará adquiriu quatro tuneladoras (tatuzões), do tipo Earth Pressure Balanced (EPB), para a implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza. Para isso o governo gastou certa de R\$ 138 milhões de reais. Ora, como pode o Governo do Estado adquirir equipamentos sem prever o seu funcionamento?** Com isso, essas máquinas



caríssimas, desde sua aquisição em 2013, nunca foram usadas (BRASIL, 2018l, grifo nosso).

Outro ponto importante é que, no caso de fiscalizações, os aspectos da conexão eleitoral (publicidade, tomada de posição e reivindicação de crédito) são utilizados tanto a favor do parlamentar que demanda a fiscalização, como em propaganda negativa contra o adversário político/eleitoral de seu Estado/Distrito. Isso acontece na PFC N° 189, de 2018 e está expresso no seguinte trecho:

O Governador do Estado do Ceará adquiriu quatro tuneladoras (tatuzões), do tipo Earth Pressure Balanced (EPB), para a implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza. Para isso o governo gastou certa de R\$ 138 milhões de reais. Ora, como pode o Governo do Estado adquirir equipamentos sem prever o seu funcionamento? Com isso, essas máquinas caríssimas, desde sua aquisição em 2013, nunca foram usadas (BRASIL, 2018l).

Aqui, claramente, há não somente a propaganda positiva para o posicionamento eleitoral de quem demanda a fiscalização, como negativa para o ator político responsável pela ação governamental questionada.

## 6.2 CARACTERÍSTICAS DO MODELO *POLICE PATROL*

### 6.2.1 Contínuo

Ligado ao processo *police patrol*, processo de fiscalização que possui continuidade. É característica que expressa, por exemplo, o acompanhamento contínuo de um programa de governo ou de um gasto público, de forma a possibilitar geração de dados históricos e indicadores. Essa característica é básica para enquadramento de fiscalizações em *police patrol* e apareceu nas 46 PFCs enquadradas nesse modelo. Como exemplo, algumas transcrições de conteúdo da PFC N° 164, de 2018; PFC N° 174, 2018; PFC N° 177, de 2018 e PFC N° 178, de 2018.

Realize ato de fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais **dispendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data** [...] O RAV n° 28 mapeou as fragilidades existentes relacionadas com a instituição dos períodos de defeso e com a falta de estudos atuais sobre o estoque de recursos pesqueiros. Também identificou a ausência de fiscalização, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, do

cumprimento dos defesos. Adicionalmente, verificou a existência de diversas falhas no processo de registro/expedição da carteira de pescador artesanal e no pagamento do seguro defeso. Estas falhas resultaram, segundo o relatório da CGU, em pagamentos indevidos que atingiram o montante de R\$ 110 milhões (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica – PNAO [...] **Espera-se que a fiscalização proposta permita ao Ministério da Saúde elencar suas ações dentro da PNAO para cumprir a legislação e melhorar o atendimento médico à população atingida pela doença.** A divulgação das ações no sentido de oferecer atendimento aos pacientes fortalece o *accountability* e a transparência do recurso público, trazendo alento para doentes e familiares que procuram a rede de atendimento hospitalar para tratamento dessa enfermidade com estigma mortal (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o planejamento da política de educação superior na modalidade à distância [...] **o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) de 2018, instituído por força do art. 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prevê entre suas propostas de fiscalização,** a ser realizada com o apoio do Tribunal de Contas da União, a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do Ensino (BRASIL, 2018g, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE [...] **o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) de 2018, instituído por força do art. 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados,** prevê entre suas propostas de fiscalização, a ser realizada com o apoio do Tribunal de Contas da União, a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do Ensino (BRASIL, 2018i, grifo nosso).

Nota-se, nas PFCs onde essa característica está presente, a noção de continuidade, de um prazo maior onde se possa ter uma ideia de como determinada política está se saindo ao longo do tempo. Nesses casos, o objetivo, mais do que detectar (ou corrigir) irregularidades, é aferir desempenho, propor melhorias e prevenir desvios. Outro ponto interessante é que se observa mais essa característica, mais claramente, no texto das PFCs a partir da aprovação do Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC), no final do ano de 2017. O PAFC tornou regimentalmente obrigatória a votação, anualmente, nas primeiras cinco reuniões da CFFC, de um plano com eixos principais de fiscalização com a definição, votação e aprovação pelos seus membros de políticas públicas a serem regularmente acompanhadas.

### 6.2.2 Regular

Característica que expressa fiscalização periódica, que acontece com calendário definido. O acompanhamento, com regularidade, também possibilita a geração de dados históricos e indicadores para avaliar determinado gasto ou política. Essa característica também é básica para enquadramento de fiscalizações em *police patrol* e está presente na totalidade das PFCs enquadradas nesse modelo de fiscalização congressual (47 PFCs). Alguns exemplos de conteúdo na PFC N° 180, de 2018 e PFC N° 175, 2018.

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o planejamento multimodal da infraestrutura de transportes. [...] **a infraestrutura de transporte é essencial para o progresso econômico do País**. Sem ela, segundo a Confederação Nacional de Transportes, nem o agronegócio, nem a exportação de commodities minerais, pilares da economia nacional, terão espaço para se expandir, ganhar competitividade e ocupar novos mercados (BRASIL, 2018i, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Básica – PNAB [...] o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) de 2018, instituído por força do art. 61-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prevê entre suas propostas de fiscalização, a ser realizada com o apoio do Tribunal de Contas da União, a avaliação da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) **sob os aspectos conceituais (diagnóstico das necessidades, definição de objetivos e modelo de intervenção) e nos aspectos de gestão** (implementação, execução e monitoramento), incluindo o plano de ação determinado pelo TCU ao Ministério da Saúde, no âmbito da União, estados e municípios (BRASIL, 2018e, grifo nosso).

### 6.2.3 Incremental/performance

Essa talvez seja a característica que mais expresse o que se busca com uma fiscalização planejada, regular e periódica. O acompanhamento é feito com foco no que pode ser melhorado e no nível de desempenho dos gastos ou políticas públicas. Tem, entre seus objetivos, a missão de avaliar eficácia, eficiência e efetividade. É de fundamental importância quando se fala em qualidade do gasto público. Está presente, também, na totalidade das PFCs enquadradas no modelo *police patrol* (47 PFCs). Algumas delas presentes na PFC N° 180, de 2018; PFC N° 174, de 2018 e PFC N° 176, de 2018.

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o planejamento multimodal da infraestrutura de transportes [...] o planejamento deve atuar em problemas como ociosidade, compatibilização de dimensão de cargas e custos com logística [...] **espera-se que a fiscalização proposta permita a identificação dos pontos críticos, a duplicidade de investimentos e a sobreposição de políticas públicas para o setor** (BRASIL, 2018i, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica – PNAO [...] espera-se que a fiscalização proposta permita ao Ministério da Saúde elencar suas ações dentro da PNAO para cumprir a legislação e **melhorar o atendimento médico à população atingida pela doença. A divulgação das ações no sentido de oferecer atendimento aos pacientes fortalece o *accountability* e a transparência do recurso público, trazendo alento para doentes e familiares** que procuram a rede de atendimento hospitalar para tratamento dessa enfermidade com estigma mortal (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino [...] **Estados e Municípios estão sujeitos à comprovação periódica da aplicação dos recursos previstos na educação**, mediante apresentação de relatórios de receitas e despesas, permitindo-se a compensação de eventuais insuficiências dentro do exercício. No entanto, não há definição clara nos normativos do tipo e da qualificação das despesas que podem configurar um gasto com educação nos termos legais [...] o Tribunal de Contas da União, em avaliação preliminar, informa que há baixa confiabilidade dos dados registrados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), **além de divergências na metodologia de cálculo do mínimo entre os entes federados, resultando em risco de inconfiabilidade dos números apresentados como cumprimento da norma constitucional**. Há, ainda, diversos processos judiciais denunciando autoridades municipais e estaduais pelo não atendimento da norma legal (BRASIL, 2018f, grifo nosso).

Em relação à *performance* de gastos ou programas e, análises de eficácia, eficiência e efetividade, tais características estão expressas em trechos como “identificação dos pontos críticos, a duplicidade de investimentos e a sobreposição de políticas públicas para o setor”, “melhorar o atendimento médico à população atingida pela doença” e “divulgação das ações no sentido de oferecer atendimento aos pacientes fortalece o *accountability* e a transparência do recurso público”.

#### 6.2.4 Agência

Característica que expressa o relacionamento controlador-controlado ou fiscalizador-fiscalizado, onde o principal (Executivo) é fiscalizado pelo agente (Legislativo), sendo, porém,

que o agente tem obrigações em relação ao principal. É característica que, embora tenha sido predominantemente encontrada para *police patrol*, se apresentar em fiscalizações *fire alarm*, de forma que foi identificada em 53 PFCs. Aqui pode-se perceber fiscalizações que são demandadas por parlamentares com conhecimento de determinada área governamental, o que cria uma relação agente-principal e um acompanhamento regular. Porém, quando há problema de agência (EISENHARDT, 1989) podem surgir fiscalizações episódicas *fire alarm*. Exemplos aparecem na PFC N° 152, de 2017; PFC N° 139, de 2017 e PFC N° 87, de 2016.

Propõe, com auxílio do Tribunal de Contas da União, procedimento fiscalizatório na gestão e utilização de recursos oriundos da Caixa Econômica Federal, que foram destinados ao Estado do Piauí por meio de empréstimo vinculado ao Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa) [...] ante o exposto, apresenta-se a presente proposta de fiscalização e controle, que **busca examinar se o Governo do Estado do Piauí utilizou os recursos federais, oriundos desta operação de crédito, de forma diversa das legalmente previstas**. Ademais, busca-se perquirir se a Caixa Econômica Federal adotou medidas necessárias à fiscalização e controle da aplicação destes recursos, tendo em vista a imposição do dever de prestar contas, assentado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2017i, grifo nosso).

Realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal por força da Portaria GM/MS nº 3.010, de 10 de dezembro de 2013, cujo destinatário final é o Centro Educacional de Audição e Linguagem Ludovico Pavoni CEAL [...] contudo, **o Governo do Distrito Federal somente veio a contratar o CEAL como CER II em setembro de 2015. Ou seja, de dezembro de 2013 a setembro de 2015, o governo do DF recebeu R\$ 140 mil mensalmente, quase R\$ 3 milhões de reais, sem repassar ao destinatário, o CEAL** (BRASIL, 2017h, grifo nosso).

Com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize auditoria contábil e financeira, bem como verificação de adequação de legalidade e de legitimidade, das concessões de quarentenas pela Comissão de Ética da Presidência da República a ex ministros e autoridades [...] **tendo em vista o extraordinário número de pedidos de quarentena – atualmente, mais de cem requerimentos - direcionados à Comissão de Ética da Presidência da República (CEPR)**, é de extrema importância que o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, verifique, dentro de suas atribuições constitucionais, a legalidade das concessões já deferidas a exministros e autoridades desde o dia 12 de maio do corrente ano (BRASIL, 2016e, grifo nosso).

Observa-se que há ações de fiscalização entre agente e principal, e que são oriundas de acompanhamento constante, pelo parlamentar, das atividades do Poder Executivo em determinada área de governo. Como exemplos: “busca examinar se o Governo do Estado do

Piauí utilizou os recursos federais, oriundos desta operação de crédito, de forma diversa das legalmente previstas”, “Ou seja, de dezembro de 2013 a setembro de 2015, o governo do DF recebeu R\$ 140 mil mensalmente, quase R\$ 3 milhões de reais, sem repassar ao destinatário”. Tais fiscalizações podem surgir por um simples acompanhamento, por um problema de agência, ou até por uma questão de cunho distributivo (MAYHEW, 1974). No caso da PFC N° 87, de 2016, “tendo em vista o extraordinário número de pedidos de quarentena – atualmente, mais de cem requerimentos - direcionados à Comissão de Ética da Presidência da República (CEPR)” percebe-se que há uma preocupação com o número quarentenas após exercício de função pública, o que pode ter relação com o critério de alocação dessas funções.

#### 6.2.5 Proativo

Característica *police patrol*. Por ser regular e continua, é proativo e tem a capacidade de poder apontar potenciais problemas, e se antecipar, melhorando e evitando que eventuais ineficiências e desvios aconteçam. Foi identificada nas 46 PFCs enquadradas no modelo *police patrol*. A característica aparece na PFC N° 174, de 2018; PFC N° 178, de 2018 e PFC N° 181, de 2018.

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica - PNAO. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica – PNAO [...] **espera-se que a fiscalização proposta permita ao Ministério da Saúde elencar suas ações dentro da PNAO para cumprir a legislação e melhorar o atendimento médico à população atingida pela doença.** A divulgação das ações no sentido de oferecer atendimento aos pacientes fortalece o *accountability* e a transparência do recurso público, trazendo alento para doentes e familiares que procuram a rede de atendimento hospitalar para tratamento dessa enfermidade com estigma mortal (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE [...] há, ainda, **dúvidas sobre a efetividade da política pública com relação à qualidade e quantidade das merendas que são servidas à população escolar.** A gestão do programa também demanda uma avaliação sobre o controle das prestações de contas dos entes executores e sobre a transparência dos recursos e resultados da política pública. Avaliação preliminar do Tribunal de Contas da União **indica possibilidade de fragilidade do arcabouço normativo e de descontrole acerca da execução financeira e das prestações de contas do PNAE** (BRASIL, 2018i, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério [...] esta Proposta de Fiscalização e Controle **busca fazer que o Tribunal de Contas da União fiscalize a aplicação dessas verbas e garanta, por meio de seus poderes conferidos pela Constituição Federal, a aplicação da lei, qual seja, fazer que os Prefeitos destinem pelo menos 60% das verbas recebidas** a título de precatórios do FUNDEF, ao pagamento de abonos salariais aos profissionais da educação, sob pena de responderem nos termos da Constituição e de terem seus atos sustados pela Corte de Contas (BRASIL, 2018j, grifo nosso).

Trechos como “espera-se que a fiscalização proposta permita ao Ministério da Saúde elencar suas ações dentro da PNAO para cumprir a legislação e melhorar o atendimento médico à população atingida pela doença”, “indica possibilidade de fragilidade do arcabouço normativo e de descontrole acerca da execução financeira e das prestações de contas do PNAE” e “busca fazer que o TCU fiscalize a aplicação dessas verbas e garanta, por meio de seus poderes conferidos pela Constituição Federal”, denotam proatividade na fiscalização, uma busca de evitar potenciais problemas de eficiência e desvios.

#### 6.2.6 *Accountability*

De todas as características elencadas, tanto para *fire alarm*, quanto para *police patrol*, essa é a que aparece com maior transversalidade, aparece identificada em 111 das 114 PFCs analisadas, corroborando uma possibilidade de que, talvez, a melhor forma de enquadrar ou classificar um modelo de fiscalização congressional esteja mais ligada às teorias de organização do comportamento legislativo. Sua definição é apresentada por diversos autores (BOVENS, 2007; O’CONNELL, 2005; AUCOIN; JARVIS, 2005), porém suas duas vertentes principais estão ligadas à escola americana (*accountability* com um valor, uma conduta) e europeia/australiana (*accountability* como uma relação controlador-controlado, uma mecânica). Importante, para as análises do presente trabalho, os conceitos de *accountability* legal, profissional/técnica e política (ROMZEK; DUBNICK, 1987). Alguns exemplos onde a característica aparece: PFC N° 58, de 2015; PFC N° 72, de 2016; PFC N° 105, de 2017 e PFC N° 186, de 2018.

TCU e MPF realizem ato de fiscalização e controle na Postal Saúde - Caixa de Assistência e Saúde dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), sobre os contratos sob suspeita nos planos de saúde dos empregados [...] a presente proposta de fiscalização e controle busca **esclarecer todos os fatos inerentes aos contratos que estão sob suspeita**

**nos planos de saúde dos empregados dos Correios**, conforme matéria publicada no jornal Correio Braziliense, em 05 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015g, grifo nosso).

TCU e CGU realizem ação de fiscalização e controle, no que tange a aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da administração pública direta e indireta, inclusive dos recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Governo do Estado para a Execução da Linha 4 do Metrô [...] **No Diário Oficial de 21/03/2016 do Estado do Rio de Janeiro, fomos surpreendidos com a publicação de autorização para a realização de operação de crédito pelo Governo do Estado no valor de 989 milhões para a complementação das obras**, ou seja, pode ter ocorrido falha na execução e no planejamento, fatores que contribuem sobremaneira para a ocorrência de dano ao erário (BRASIL, 2016b, grifo nosso).

Realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União ato de fiscalização e controle visando verificar relatório de vistoria técnica 032/2015 da FUNASA com diversas constatações de irregularidades nos convênios TC/PAC 0415/11 e TC/PAC 0461/09 celebrado com a Prefeitura de Pombal/PB [...] **a presente proposta de fiscalização visa apurar as diversas irregularidades apontadas no relatório de vistoria técnica 032/2015 (em anexo) da FUNASA**, referente ao TC PAC 0415/2011 e TC PAC 0461/09 para execução do sistema de esgotamento sanitário do município de Pombal/PB (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize auditoria na dívida pública brasileira [...] Deste modo, **a presente proposta de fiscalização busca entender as razões pelas quais o endividamento brasileiro chegou a nível tão alarmante**, ainda mais quando se pode verificar que a preocupação com o pagamento dessas dívidas assume o lugar de vários direitos sociais (BRASIL, 2018k, grifo nosso).

Observa-se, nos trechos destacados, o papel do parlamentar em promover transparência, em cobrar a prestação de contas do gestor público e de procurar compreender determinadas ações, gastos e resultados oriundos das ações governamentais. Isso é ilustrado por trechos como: “esclarecer todos os fatos inerentes aos contratos que estão sob suspeita nos planos de saúde dos empregados dos Correios”, “a presente proposta de fiscalização busca entender as razões pelas quais o endividamento brasileiro chegou a nível tão alarmante” e “a presente proposta de fiscalização visa apurar as diversas irregularidades apontadas no relatório de vistoria técnica 032/2015 (em anexo) da FUNASA”. Aqui denota-se a participação do parlamentar como fiscalizador, uma das principais funções dentro do que é delegado via voto do seu eleitorado.



## 7 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar as Propostas de Fiscalização Financeira e Controle (PFC) aprovadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, no âmbito da 55ª legislatura, tomando como parâmetro de enquadramento/classificação, o modelo de fiscalização congressional de McCubbins e Schwartz (1984). Tal análise se deu a partir de características definidas para cada vertente do modelo, quais sejam:

1. *Fire alarm*: análoga ao uso de alarmes de incêndio, a supervisão é menos centralizada e envolve menos intervenção ativa e direta do que a supervisão de patrulha policial: em vez de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações de objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinem decisões administrativas (às vezes em perspectiva), acusem agências executivas de violar as metas do congresso e busquem soluções junto a agências, tribunais e o próprio Congresso.

2. *Police patrol*: análoga ao uso de patrulhas policiais, é centralizado, ativo e direto. Possui iniciativa própria. O Congresso examina amostras das ações das agências executivas para então detectar e remediar eventuais violação àquilo que foi determinado pelo Legislativo.

A partir das definições dos autores para as duas vertentes dos modelos, foram definidas variáveis de análise para cada um, levando-se em conta as características oriundas de sua definição, quais sejam:

1. Variáveis de análise *fire alarm*: gatilho, repentino/episódico, problema/resposta, imprensa, reativo e conexão eleitoral.

2. Variáveis de análise *police patrol*: contínuo, regular, *incremental/performance*, agência, proativo e *accountability*.

Como suporte à consecução do objetivo geral, foram trabalhados os seguintes objetivos específicos:

a) foi feita uma revisão de literatura sobre as correntes teóricas que dão suporte à atividade de fiscalização congressional e, principalmente, o modelo teórico de McCubbins e Schwartz (1984) sobre fiscalização congressional;

b) foram analisadas as PFCs aprovadas pela CFFC circunscritas à 55ª Legislatura, com vistas a identificar, do ponto de vista do mérito e da oportunidade, em que linha do modelo de análise proposto a CFFC tem enquadrada sua atuação parlamentar; e

c) após o levantamento dos dados e conteúdos das 114 PFCs aprovadas pela CFFC na 55ª legislatura, e feito o enquadramento de cada uma delas segundo a vertente *fire alarm* ou *police patrol*, foi feita a classificação de cada uma segundo as variáveis de análise definidas para cada vertente do modelo.

Como alerta e suporte às investigações e conclusões do trabalho foi ressaltado que a Legislatura foi atípica, com episódios de bastante turbulência política, culminando com o processo de *impeachment* da ex-presidente do Brasil Dilma Roussef e as denúncias feitas pelo Procurador-Geral da República (PGR) ao presidente posterior, Michel Temer. De fato, esse efeito foi observado no terceiro ano da legislatura pesquisada (2016), com uma queda expressiva no número de fiscalizações aprovadas naquele ano.

Ressalta-se que, embora a pesquisa tenha sido feita somente com PFCs oriundas da CFFC, a amostra logrou ser bastante representativa, visto que as 114 PFCs aprovadas pela Comissão na 55ª legislatura representaram 60% de todas as 199 PFCs que foram aprovadas pelas 25 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (comissões que possuem a prerrogativa constitucional de fiscalização da administração pública federal).

O que se buscou de contribuição com as análises dos resultados foi além de identificar em que linha comportamental as fiscalizações da CFFC se encontram, observar o comportamento dos parlamentares da comissão via variáveis de análise de cada vertente do modelo e, com base nisso, propor e apontar possíveis caminhos para melhorias na fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos e das políticas governamentais. Um resultado que apareceu nos dados empíricos e não estava no planejamento inicial da pesquisa foi a identificação de possíveis insuficiências no modelo de McCubbins e Schwartz (1984) a partir das variáveis definidas para cada vertente.

A revisão do referencial teórico buscou compreender os temas e teorias constitutivos das variáveis definidas para análise do modelo. Desse modo, discorreu-se primeiro sobre *accountability* e parlamento (BOVENS, 2007), visto que não pode haver sistema democrático de governo sem transparência, sendo que a responsabilidade primária nesse campo recai sobre os ombros do parlamento, por meio de sua função principal de supervisão (que acompanha as responsabilidades do governo em relação à população).

Ao discorrer-se sobre a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989; KISER, 1999) se buscou compreender melhor os relacionamentos entre os participantes em um sistema no qual propriedade e gestão encontram-se em poder de diferentes pessoas (agente e principal), com necessidade de cooperar e nem sempre com os mesmos objetivos. Em relação à teoria distributiva e princípio da conexão eleitoral

(MAYHEW, 1974; CARVALHO, 2003) foi fundamental, para atingir os objetivos do presente trabalho, trazer essa importante vertente do comportamento parlamentar e, como consequência aspectos que influenciam as escolhas dos congressistas em relação a o quê e quem serão fiscalizados, e quando isso deverá acontecer.

Por fim, se discorreu sobre a estrutura de fiscalização e controle no parlamento, com atenção especial à CFFC e sobre a função de fiscalização e controle, com foco no modelo *fire alarm-police patrol* de McCubbins e Schwartz (1984).

Os dados gerais mostraram que das 114 PFCs da CFFC analisadas, 68 delas, ou seja 60%, foram classificadas no critério *fire alarm* e as outras 40%, ou seja 46 PFCs, foram classificadas no critério *police patrol*. Isso evidenciou, a princípio, que a fiscalização exercida pela CFFC, no período apontado, é predominantemente do tipo *fire alarm*. Também se observou que a evolução do volume de fiscalizações, ano a ano, foi constante, girando, cada ano, entre 25% e 30% do número total de fiscalizações da legislatura.

O ano de 2016 foi discrepante porque ao final de 2015 houve um fato de altíssima relevância nas atividades da Câmara dos Deputados, qual seja, o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Roussef. Esse fato fez com que as atenções e energia dos parlamentares estivesse concentrada no referido processo. O efeito se deu nas fiscalizações do ano seguinte, 2016, porque além de ser um ano de rearranjos no processo político da Casa, o presidente que assumiu, Michel Temer, teve que lidar com diversas denúncias contra seu governo, e uma das principais arenas para esse tipo de debate é a CFFC. Isto fez com que o aparato governamental atuasse, durante todo o ano de 2016, para reduzir o volume de reuniões da Comissão, o que interferiu diretamente no número de fiscalizações aprovadas.

Em relação à evolução, dentro da legislatura pesquisada, no número total e por tipo de fiscalização, interessante notar que no ano de 2015, o primeiro da série analisada, o número de fiscalizações do tipo *fire alarm* foi quase 43% de todas as fiscalizações desse tipo no período da legislatura, e se observa, excetuando-se o ano de 2016 pelo motivo já explicado, um decréscimo, ano a ano desse modelo no volume total de fiscalizações. No ano de 2018, último da série, o número de fiscalizações do tipo *fire alarm* (reativa, não planejada) caiu para 14% do total de fiscalizações desse tipo na legislatura. Já em relação às fiscalizações *police patrol* (regular, planejada), ocorreu o movimento inverso, visto que em 2015 representaram somente 10,9% do total de fiscalizações desse tipo na legislatura e, em 2018 esse número saltou para 39,1% das fiscalizações desse tipo na legislatura.

Essa evolução vem confirmar o impacto que a aprovação de uma ferramenta como o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC), em 2017, teve nas fiscalizações aprovadas

pela CFFC. O fato de haver um instrumento de planejamento, por mínimo que seja, de obrigatoriedade regimental, fez com que as fiscalizações se tornassem mais planejadas e organizadas, tomando mais a forma do modelo *police patrol*.

Observou-se, da análise das variáveis definidas para cada um dos modelos, *fire alarm* e *police patrol*, que sua ocorrência não acontece de maneira estanque, dentro de cada uma das vertentes. Isto quer dizer que as variáveis que foram escolhidas de acordo com a definição de cada vertente do modelo ocorrem, também, no modelo oposto.

Por exemplo, a variável “gatilho” aparece nas 68 PFCs enquadradas como *fire alarm*, porém também aparece em mais 6 PFCs enquadradas como *police patrol*. A variável “conexão eleitoral” aparece em 12 PFCs não enquadradas como *fire alarm*. Por outro lado, no modelo *police patrol*, as variáveis “regular”, “*performance*”, “proativo” e “agência” aparecem na outra vertente (*fire alarm*). A variável “*accountability*” funcionou como uma espécie de grupo controle, aparecendo nos dois modelos igualmente.

Os dados de ocorrência das variáveis definidas vão ao encontro das suposições (tecnológicas, motivacionais e institucionais) do modelo de McCubbins e Schwartz (1984) e explicadas na página 52 do presente trabalho. De fato, conforme exposto pelos autores, do ponto de vista das suposições tecnológicas, dentre as duas formas de supervisão definidas pelos autores como disponíveis, o Congresso pode escolher uma forma ou combinação delas (modelo híbrido). Da mesma forma, as suposições motivacionais estão ligadas à variável conexão eleitoral, sendo que, de fato, a busca do parlamentar pelo máximo crédito possível e a reeleição, fez com que a variável tenha aparecido nos dois tipos de fiscalização congressual.

Porém, como os próprios autores definem, são suposições e, os dados empíricos levantados, nos sugerem, em ordem de buscar compreender melhor o comportamento fiscalizatório do parlamentar, a necessidade de aprofundar o estudo da relação entre as teorias que organizam o comportamento parlamentar (distributiva, informacional e partidária) e as teorias que explicam a fiscalização congressual.

A análise dos conteúdos das PFCs corroborou as informações observadas nos dados, de que as características *fire alarm* e *police patrol* mostram uma classificação não linear e, portanto, não estanque, ou seja, conteúdos de PFCs enquadradas como *fire alarm* possuem características *police patrol*, e vice-versa.

Outro aspecto interessante identificado é que predomina o comportamento de conexão eleitoral, seja em modelos *fire alarm* ou *police patrol*. Também a variável *accountability* aparece nos dois modelos igualmente e é utilizada na direção de ações legislativas com fins eleitorais. Portanto, parece haver uma estreita relação entre *accountability* e conexão eleitoral.

Em relação à possível duplicidade de esforços encontrada nas análises das PFCs, ou seja, pedidos de fiscalização aprovados na CFFC que já se encontravam com investigação em andamento no TCU, a princípio, pensou-se haver aí uma perda de eficiência no processo de fiscalização ou até mesmo uma falha no diálogo entre o titular do controle externo da administração pública (Congresso Nacional) e seu órgão independente e auxiliar (TCU).

Porém, durante a análise dos dados foram identificados dois aspectos que mitigam bastante essa possibilidade: primeiro, que a CFFC funciona no âmbito do que se entende como *accountability* política, que representa o poder concedido pela sociedade, mediante o sufrágio. Esse poder é mais amplo e submetido à pressões de ordem diferente do que enfrentam as instituições de controle e o TCU no que se convencionou como *accountability* profissional ou técnica, em o governo lida crescentemente com problemas complexos e tecnicamente difíceis, tendo que confiar a funcionários públicos e empregados habilidosos e especializados para produzir as soluções apropriadas (ROMZEK; DUBNICK, 1987) e; o fato de a CFFC ter aprovado uma fiscalização que já existe em andamento no TCU não necessariamente gerará uma duplicidade no trabalho de fiscalização, mas, na maioria das vezes, somente no seu pedido.

As conclusões do presente trabalho apontam para a possibilidade de se aprofundar os estudos na direção da conexão entre as teorias de fiscalização congressional e as teorias de organização do comportamento parlamentar. Apontam também para a altíssima relevância da utilização de ferramentas da teoria dos jogos (OSBORNE, 2004; RASMUSEN, 2006) e da teoria da escolha racional (FEREJOHN; PASQUINO, 2001) para melhor compreender o comportamento parlamentar em relação às suas decisões de fiscalização.

## REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D. **Keeping a watchful eye: the politics of congressional oversight.** Washington, DC: The Brookings Institution, 1990.

AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 84, n. 3, p. 488-500, Aug. 1970. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1879431>. Acesso em: 25 set. 2020.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

ANDERSON, F. R. Negotiation and informal agency action: the case of superfund. **Duke Law Journal**, Durham, v. 1985, n. 2, p. 261-380, Apr. 1985. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2908&context=dlj>. Acesso em: 25 set. 2020.

AUCOIN, P.; HEINTZMAN, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 66, n. 1, p. 45-55, Mar. 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852300661005>. Acesso em: 25 set. 2020.

AUCOIN, P.; JARVIS, M. **Modernizing government accountability: a framework for reform.** Ottawa: Canada School of Public Service, 2005.

BALLA, S. J. Administrative procedures and political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 92, n. 3, p. 663-673, Sept. 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2585488?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability.** Washington: Brookings Institution Press, 2001.

BERLE, A. A; MEANS, C. G. **The modern corporation and private property.** Piscataway: Transaction Publishers, 1932.

BIBBY, J. F. Committee characteristics and legislative oversight of administration. **Midwest Journal of Political Science**, Bloomington, v. 10, n. 1, p. 78-98, Feb. 1966. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2108788?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, Hoboken, v. 13, n. 4, p. 447-468, June 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>. Acesso em: 25 set. 2020.

BOVENS, M. Public Accountability. *In*: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E.; POLLITT, C. (ed.) **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 182-208.

BOVENS, M. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. **West European Politics**, Abingdon-on-Thames, v. 33, n. 5, p. 946-967, Aug. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 de set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 11 de mar. de 2015**. Propõe a fiscalização e controle da Secretaria do Tesouro Nacional em relação à liberação dos empréstimos autorizados para Estados e Municípios no período compreendido entre 2007 e 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1308053&filenome=PFC+1/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1308053&filenome=PFC+1/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 3, de 17 de mar. de 2015**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União, realize ato de fiscalização e controle relativo à reestruturação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária-INFRAERO. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1309854&filenome=PFC+3/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1309854&filenome=PFC+3/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 7, de 19 de mar. de 2015**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, realize ato de fiscalização e controle sobre a aplicação de todos os recursos repassados pelo Governo Federal, para o Município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito de todos os ministérios, desde 2013 até a presente data. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1311292&filenome=PFC+7/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311292&filenome=PFC+7/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 12, de 27 de mar. de 2015**. Requer ato de Fiscalização e Controle nos, contratos, convênios e congêneres firmados no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1315159&filenome=PFC+12/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1315159&filenome=PFC+12/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 43, de 14 de jul. de 2015.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize auditoria em todos os atos, contratos e congêneres, assinados pelo Consórcio "Una 3" (composto pelas empreiteiras Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht e UTC) e a Eletrobras, ou qualquer de suas subsidiárias, relativos à construção da Usina Nuclear de Angra 3. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015e. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1361217&filenome=PFC+43/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1361217&filenome=PFC+43/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 45, de 16 de jul. de 2015.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), fiscalização com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades na aplicação de recursos públicos federais em Teresópolis (RJ), destinados à recuperação do município, que foi atingido por fortes chuvas em janeiro de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015f. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1363051&filenome=PFC+45/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1363051&filenome=PFC+45/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 58, de 8 de out. de 2015.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e a Controladoria Geral da União, realize ato de fiscalização e controle na Postal Saúde - Caixa de Assistência e Saúde dos Empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), sobre os contratos sob suspeita nos planos de saúde dos empregados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015g. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1397557&filenome=PFC+58/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1397557&filenome=PFC+58/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 69, de 16 de dez. de 2015.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, ouvida a Comissão de Minas e Energia, fiscalize a empresa Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobrás, sobretudo no tocante ao prejuízo superior a 2,7 bilhões de reais com o cancelamento da construção das refinarias Premium I e II, que seriam implantadas, respectivamente, nos Estados do Maranhão e do Ceará. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015h. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1425181&filenome=PFC+69/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1425181&filenome=PFC+69/2015). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 71, de 10 de mar. de 2016.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), procedimento fiscalizatório no Conselho Federal de Enfermagem e no Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Maranhão, nas gestões indicadas, tendo em vista indícios de má utilização de recursos públicos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1441714&filenome=PFC+71/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1441714&filenome=PFC+71/2016). Acesso em: 25 set. 2020.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 72, de 5 de maio de 2016**. Propõe, no âmbito da Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, ação de fiscalização e controle, no que tange a aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no âmbito da administração pública direta e indireta, inclusive dos recursos concedidos pelo BNDES, transferidos ao Governo do Estado para a Execução da Linha 4 do Metrô. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1455347&filenome=PFC+72/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1455347&filenome=PFC+72/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 73, de 5 de maio de 2016**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades no uso dos recursos do Seguro de Dados Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1455349&filenome=PFC+73/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1455349&filenome=PFC+73/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 74, de 5 de maio de 2016**. Propõe, no âmbito da Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, ação de fiscalização e controle, no que tange a aplicação de recursos oriundos do Governo Federal no sistema de saúde do Rio de Janeiro no que tange a contratação de Organizações Sociais para a gestão da saúde e aquisição de medicamentos e demais materiais destinados a realização de procedimento cirúrgico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1455354&filenome=PFC+74/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1455354&filenome=PFC+74/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 87, de 15 de jun. de 2016**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize auditoria contábil e financeira, bem como verificação de adequação de legalidade e de legitimidade, das concessões de quarentenas pela Comissão de Ética da Presidência da República a ex-ministros e autoridades.. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016e. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468132&filenome=PFC+87/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468132&filenome=PFC+87/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 89, de 7 de jul. de 2016**. Propõe que a Comissão de Fiscalização e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Transparência e Caixa econômica Federal fiscalize os recursos destinados, notadamente as obras, do chamado "Programa de Reconstrução" no estado de Alagoas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016f. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1475218&filenome=PFC+89/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1475218&filenome=PFC+89/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 97, de 24 de nov. de 2016.** Propõe que sejam avaliados potenciais danos ao erário decorrentes do Plano de Negócios e Gestão da Petrobras para o período de 2017 a 2021 e respectivo plano de desinvestimento, além de possíveis danos ao erário causados pelas vendas de ativos em 2015 e 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016g. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1510499&filenome=PFC+97/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1510499&filenome=PFC+97/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 98, de 24 de nov. de 2016.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra (Superintendência Regional do Maranhão), com vistas a verificar possíveis irregularidades em atos administrativos, convênios firmados e no processo de titulação de territórios quilombolas no Maranhão. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016h. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1510500&filenome=PFC+98/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1510500&filenome=PFC+98/2016). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 105, de 19 de abr. de 2017.** Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União ato de fiscalização e controle visando verificar relatório de vistoria técnica 032/2015 da FUNASA com diversas constatações de irregularidades nos convênios TC/PAC 0415/11 e TC/PAC 0461/09 celebrado com a Prefeitura de Pombal/PB. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1546772&filenome=PFC+105/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546772&filenome=PFC+105/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 110, de 11 de maio de 2017.** Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle na atuação da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1557716&filenome=PFC+110/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1557716&filenome=PFC+110/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 115, de 16 de maio de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscalize a concessão, pelo Ministério da Previdência Social, de Certificado de Regularidade Previdenciária ao Município de Caucaia, no Ceará. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1559042&filenome=PFC+115/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1559042&filenome=PFC+115/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 116, de 16 de maio de 2017.** Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle para verificar compra emergencial pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoietina (Alfaepoetina) da China. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1559044&filenome=PFC+116/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1559044&filenome=PFC+116/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 127, de 3 de ago. de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) realize, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU), auditoria acerca de supostas irregularidades detectadas durante as obras de revitalização da Lagoa do Parque Sólon de Lucena, em João Pessoa - PB, inaugurada em 12 de junho de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017e. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1582647&filenome=PFC+127/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1582647&filenome=PFC+127/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 132, de 29 de ago. de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle das obras da Barragem de Berizal, localizada no Alto Rio Pardo, região norte de Minas Gerais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1592576&filenome=PFC+132/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592576&filenome=PFC+132/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 137, de 13 de set. de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle sobre o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), em especial sobre o procedimento que fez o Conselho decidir a favor do Banco Itaú no processo de cobrança de tributos relacionados à fusão com o Unibanco. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017g. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1597102&filenome=PFC+137/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1597102&filenome=PFC+137/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 139, de 20 de set. de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde ao Fundo de Saúde do Distrito Federal por força da Portaria GM/MS nº 3.010, de 10 de dezembro de 2013, cujo destinatário final é o Centro Educacional de Audição e Linguagem Ludovico Pavoni - CEAL. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017h. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1599910&filenome=PFC+139/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1599910&filenome=PFC+139/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 152, de 6 de dez. de 2017.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados realize, com auxílio do Tribunal de Contas da União, procedimento fiscalizatório na gestão e utilização de recursos oriundos da Caixa Econômica Federal, que foram destinados ao Estado do Piauí por meio de empréstimo vinculado ao Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017i. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1629443&filenome=PFC+152/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1629443&filenome=PFC+152/2017). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 162, de 9 de abr. de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades em contrato da Casa da Moeda. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1649571&filenome=PFC+162/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1649571&filenome=PFC+162/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 164, de 9 de abr. de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle sobre todo o processo de pagamento e controle de recursos públicos federais dispendidos no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), pelo Governo Federal, no Estado do Maranhão, desde 2015 até a presente data. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1649576&filenome=PFC+164/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1649576&filenome=PFC+164/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 167, de 30 de abr. de 2018.** Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ato de fiscalização e controle sobre possíveis irregularidades financeiras cometidas pelo Conselho Nacional dos Técnicos em Radiologia e o Conselho Regional dos Técnicos em Radiologia da 5ª Região - São Paulo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018c. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1656007&filenome=PFC+167/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1656007&filenome=PFC+167/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 174, de 30 de maio de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Oncológica - PNAO. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018d. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1664472&filenome=PFC+174/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1664472&filenome=PFC+174/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 175, de 30 de maio de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a Política Nacional de Atenção Básica - PNAB. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018e. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1664473&filenome=PFC+175/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1664473&filenome=PFC+175/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 176, de 30 de maio de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre a aplicação do mínimo constitucional das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018f. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1664479&filenome=PFC+176/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1664479&filenome=PFC+176/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 177, de 30 de maio de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o planejamento da política de educação superior na modalidade à distância. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018g. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1664482&filenome=PFC+177/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1664482&filenome=PFC+177/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 178, de 30 de maio de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018i. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1664483&filenome=PFC+178/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1664483&filenome=PFC+178/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 180, de 6 de jun. de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, sobre o planejamento multimodal da infraestrutura de transportes. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018j. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1666018&filenome=PFC+180/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666018&filenome=PFC+180/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 181, de 6 de jun. de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize ato de fiscalização e controle, por meio do TCU, para garantir a destinação de 60% dos precatórios do FUNDEF para o pagamento dos profissionais do magistério. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018j. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1666022&filenome=PFC+181/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666022&filenome=PFC+181/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 186, de 22 de jun. de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize auditoria na dívida pública brasileira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018k. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1671655&filenome=PFC+186/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1671655&filenome=PFC+186/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 189, de 8 de ago. de 2018**. Propõe que a Comissão de Fiscalização e Controle, juntamente com o Tribunal de Contas da União, apure possíveis irregularidades na aquisição do equipamento conhecido como "TATUZÃO". Brasília: Câmara dos Deputados, 2018l. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1679723&filenome=PFC+189/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1679723&filenome=PFC+189/2018). Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 25, de 8 de dez. de 2017**. Ficam criados o Plano Anual de Fiscalização e Controle (PAFC) e o Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017j. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2017/resolucaodacamaradosdeputados-25-7-dezembro-2017-785900-publicacaooriginal-154456-pl.html>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em: 25 de set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. **Plano anual de fiscalização e controle: PAFC 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/publicacoes/plano-anual-de-fiscalizacao-e-controle-ano-2019/view>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. **Relatório de atividades 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2019/view>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020]. 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: 25 de set. 2020.

CALVERT, R.; MCCUBBINS, M. D.; WEINGAST, B. R. A theory of political control and agency discretion. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 33, n. 3, p. 431-482, Aug. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111064>. Acesso em: 25 set. 2020.

CAREY, J.; SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, London, v. 14, n. 4, p. 417-439, Dec. 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0261379494000352>. Acesso em: 25 set. 2020.

CARVALHO, N.R.E. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 25 set. 2020.

CONSIDINE, M. The end of the line? accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services. **Governance**, Hoboken, v. 15, n. 1, p. 21-40, Dec. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00178>. Acesso em: 25 set. 2020.

COX, G.; MCCUBBINS, D. M. **Legislative leviathan**: party government in the house. Berkeley: University of California Press, 1993.

CRUZ, C.F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -- Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/43/dissert/ClaudiaFerreiradaCruz.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

DAHL, R. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DEMSKI, J. S.; FELTHAM, G. A. Economic incentives in budgetary control systems. **The Accounting Review**, Manatee, v. 53, n. 2, p. 336-359, Apr. 1978. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/245898?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public servic: serving, not steering**. Expanded edition. New York: M. E. Sharp, 2007.

DODD, L. C.; SCHOTT, R. **Congress and the administrative state**. New York: Wiley, 1979. v. 4.

DUBNICK, M. J. Accountability as a cultural keyword. *In*: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (ed.). **Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 22-38.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/258191?origin=crossref&seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/258191?origin=crossref&seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 25 set. 2020.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. A theory of strategic oversight: congress, lobbyists, and the bureaucracy. **Journal of Law, Economics, & Organization**, Oxford, v. 11, n. 2, p. 227-255, Oct. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036871>. Acesso em: 25 set. 2020.

FEARON, J. **Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 5-24, fev. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 set. 2020.

FIORINA, M. P. **Congress, keystone of the Washington establishment**. New Haven: Yale University Press, 1977.

FIORINA, M. P. Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of incentives and capabilities. *In*: DODD, L.; OPPENHEIMER, B. (ed.). **Congress reconsidered**. 2. ed. Washington: Congressional Quarterly Press, 1981. p. 335-348.

FIORINA, M. P. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? **Public Choice**, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 33-66, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30023613?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

HALL, R. L.; MILER, K. C. What happens after the alarm? interest group subsidies to legislative overseers. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 70, n. 4, p. 990-1005, Oct. 2008. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1017/S0022381608081012>. Acesso em: 25 set. 2020.

HARRIS, J. P. **Congressional control of administration**. Washington: Brookings Institution, 1964.

HARRIS, M.; RAVIV, A. **Optimal incentive contracts with imperfect information**. Pittsburgh: Carnegie-Mellon University, 1978.

HOLMSTRÖM, B. Moral hazard and observability. **The Bell Journal of Economics**, Santa Monica, v. 10, n. 1, p. 74-91, Spring 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003320>. Acesso em: 25 set. 2020.

HUBER, J. D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, London, v. 37, n. 3, p. 397-413, May 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1007033306962>. Acesso em: 25 set. 2020.

JACOBSON, G. C. **The politics of congressional elections**. New York: Harper Collins, 1992.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X?via%3Dihub>. Acesso em: 25 set. 2020.

KALDOR, M. Civil society and accountability. **Journal of Human Development**, Basingstok, v. 4, n. 1, p. 1-27, Mar. 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/44836190\\_Civil\\_Society\\_and\\_Accountability](https://www.researchgate.net/publication/44836190_Civil_Society_and_Accountability). Acesso em: 25 set. 2020.

KIEWIET, D.R.; MCCUBBINS, M.D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KING, G.; KEOHANE, R.O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KISER, E. Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: an illustration from state policy implementation. **Sociological Theory**, Washington, v. 17, n. 2, p. 146-170, Jul. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00073>. Acesso em: 25 set. 2020.



KOPPELL, J. G. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public administration review**, New Haven, v. 65, n. 1, p. 94-108, Jan./Feb. 2005. Disponível em: [https://academic.udayton.edu/richardghere/pol%20305/koppell\\_jonathan\\_gs.pdf](https://academic.udayton.edu/richardghere/pol%20305/koppell_jonathan_gs.pdf). Acesso em: 25 set. 2020.

KREHBIEL, K. Spatial models of legislative choice. **Legislative Studies Quarterly**, Washington, v. 13, n. 3, p. 259-319, Aug. 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/439787?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

LAMBERT, R. A. Long-term contracts and moral hazard. **The Bell Journal of Economics**, New York, v. 14, n. 2, p. 441-452, Autumn 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3003645>. Acesso em: 25 set. 2020.

LEES, J. D. Legislatures and oversight: a review article on a neglected area of research. **Legislative Studies Quarterly**, Washington, v. 2, n. 2, p. 193-208, May 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/439564>. Acesso em: 25 set. 2020.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, 1. sem. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-37/443-bib-37-integra/file>. Acesso em: 25 set. 2020.

LOWI, T. J. **The end of liberalism: the second republic of the United States**. 2. ed. New York: W. W. Norton & Company, 1969.

LUBATKIN, M. *et al.* An embeddedness framing of governance and opportunism: towards a cross-nationally accommodating theory of agency. **Journal of Organizational Behavior**, [Chichester, Sussex, England], v. 28, n. 1, p. 43-58, Sep. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/job.402>. Acesso em: 25 set. 2020.

LUPIA, A. Delegation and its perils. *In*: STRØM, K.; BERGMAN, T.; MÜLLER, W. C. (ed.). **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 328-353.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. (ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-26.

MARAVALL, J. M. **Accountability and the survival of governments**. Madrid: Juan March Institute, 2005.

MARRA, L.M. A mitigação do princípio da publicidade no processo licitatório na modalidade convite. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18321>. Acesso em: 25 set. 2020.

MAY, P. J. Regulatory regimes and accountability. **Regulation & Governance**, Hoboken, v. 1, n. 1, p. 8-26, Mar. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00002.x>. Acesso em: 25 set. 2020.

MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, M. D. Abdication or delegation? congress, the bureaucracy, and the delegation dilemma. **Regulation**, Washington, v. 22, n. 2, p. 30-37, 1999. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/62563657.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

MCCUBBINS, M. D. Common agency? legislatures and bureaucracies. *In*: MARTIN, S.; SAALFELD, T.; STRØM, K. (ed.). **The Oxford handbook of legislative studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 567-588.

MCCUBBINS, M. D. The legislative design of regulatory structure. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 29, n. 4, p. 721-748, Nov. 1985. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111178>. Acesso em: 25 set. 2020.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. **Virginia Law Review**, Charlottesville, v. 75, n. 2, p. 431-482, Mar. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1073179?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 28, n. 1, p. 165-179, Feb. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 25 set. 2020.

MCGEE, R.; GAVENTA, J. **Synthesis report: review of impact of transparency and accountability initiatives**. London: Transparency & Accountability Initiative, 2010. Disponível em: [https://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/synthesis\\_report\\_final1.pdf](https://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2017/03/synthesis_report_final1.pdf). Acesso em: 25 set. 2020.

MELO, C.A.B. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIGUEL, L.F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 set. 2020.

MILLER, G. J. The political evolution of principal-agent models. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 8, p. 203-225, June 2005. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>. Acesso em: 25 set. 2020.

MITNICK, B. M. Regulation and the theory of agency. **Review of Policy Research**, Hoboken, v. 1, n. 3, p. 442-453, Feb. 1982. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-1338.1982.tb00448.x>. Acesso em: 25 set. 2020.

MOE, T. M. An assessment of the positive theory of congressional dominance. **Legislative Studies Quarterly**, Washington, v. 12, n. 4, p. 475-520, Nov. 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/439745?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

MOE, T. M. The new economics of organization. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 28, n. 4, p. 739-777, Nov. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110997>. Acesso em: 25 set. 2020.

MONTEIRO, B.R.P. **Modelo de formação da agenda de controle e fiscalização no parlamento: police patrol e fire alarm sob uma perspectiva da teoria do stakeholder**. 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32485/3/2018\\_BentoRodrigoPereiraMonteiro.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32485/3/2018_BentoRodrigoPereiraMonteiro.pdf). Acesso em: 25 set. 2020.

NASCIMENTO, E. O. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 2, p. 366-394, 2010. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2748/2010\\_nascimento\\_modelos\\_organizacao\\_legislativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2748/2010_nascimento_modelos_organizacao_legislativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 set. 2020.

NOLETO, P. A. **Mídia e política na imagem do Congresso**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

O'CONNELL, L. Program accountability as an emergent property: the role of stakeholders in a program's field. **Public Administration Review**, New Haven, v. 65, n. 1, p. 85-93, Jan./Feb. 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3542584?seq=1>. Acesso em: 25 set. 2020.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 25 set. 2020.

OGUL, M. S. **Congress oversees the bureaucracy**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1976.

OSBORNE, M. J. **An introduction to game theory**. New York: Oxford University Press, 2004.

PESSANHA, C. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, F. F. *et al.* **O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 243-258.

POLLACK, M. A. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. **International organization**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 99-134, Winter 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2703953>. Acesso em: 25 set. 2020.

POLLITT, C. Politicians, accountability, citizens and participation - public managers facing every which way? *In*: POLLITT, C. **The essential public manager**. Philadelphia: Open University Press, 2003. p. 83-111.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RASMUSEN, E. **Games and information**, 4. ed. Oxford: Blackwell, 2006.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo, Atlas, 2009.

RIPLEY, R. **Congress: process and policy**. 2. ed. New York: Norton, 1978.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. **Public Administration Review**, New Haven, v. 47, n. 3, p. 227-238, Spring 1987. Disponível em: [https://scholars.unh.edu/polisci\\_facpub/28/](https://scholars.unh.edu/polisci_facpub/28/). Acesso em: 25 set. 2020.

SCHER, S. Conditions for Legislative Control. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 25, n. 3, p. 526-551, Aug. 1963. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2127971>. Acesso em: 25 set. 2020.

SCHER, S. Congressional committee members as independent agency overseers: a case study. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 54, n. 4, p. 911-920, Dec. 1960. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1952642>. Acesso em: 25 set. 2020.

SHAPIRO, S. P. Agency Theory. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 31, p. 263-284, Aug. 2005. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159?journalCode=soc>. Acesso em: 25 set. 2020.

SHAVELL, S. On moral hazard and insurance. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 93, p. 541-562, Nov. 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1884469>. Acesso em: 25 set. 2020.

SHEPSLE, K. A. **The giant jigsaw puzzle**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SIU, M.C.K. Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 122, p. 78-87, set. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/197>. Acesso em: 25 set. 2020.

STOKES, S. C. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 99, n. 3, p. 315-325, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>. Acesso em: 25 set. 2020.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, London, v. 37, n. 3, p. 261-290, May 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00513>. Acesso em: 25 set. 2020.

THOMPSON, J. B. **O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia.** Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

UNITED STATES. Government Accountability Office. **Performance and accountability report.** Washington: General Accounting Office, 2003. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/210/202204.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

WILSON, W. **Congressional Government: a study in american politics.** [S.l.]: Project Gutenberg, 2011. *E-book*. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/35861>. Acesso em: 25 set. 2020.

WOLL, P. **American bureaucracy.** New York: Norton, 1963.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 85, n. 3, p. 801-828, Sept. 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1963851>. Acesso em: 25 set. 2020.

YAMAMOTO, H. **Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments.** Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007. Disponível em: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.