



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

Ronaldo Quintanilha da Silva

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL:

A fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura

Brasília

2020

Ronaldo Quintanilha da Silva

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL:

A fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a 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: ___/___/___

Silva, Ronaldo Quintanilha da.

Accountability horizontal [manuscrito] : a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura / Ronaldo Quintanilha da Silva. - 2020.

183 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. 2. Controle parlamentar, Brasil, 2015-2019, estudo de caso. 3. Accountability pública, Brasil. 4. Relação legislativo-executivo, Brasil. 5. Instrumentos de fiscalização, Brasil. I. Título.

CDU 342.532(81)



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

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título:

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura

Autor: Ronaldo Quintanilha da Silva

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 31 de julho de 2020.

Documento assinado eletronicamente por:

Ronaldo Quintanilha da Silva - aluno
João Luiz Pereira Marciano - Presidente da Banca
Ana Regina Villar Peres Amaral - Membro da Banca
Nivaldo Adão Ferreira Júnior - Membro da Banca

Dedico a Kátiuscia, a Lucas e a Isabela, que sempre estão
comigo, em todos os momentos.

Agradecimentos

Agradeço aos colegas do mestrado e aos professores e integrantes do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento (Cefor/CD), em especial ao Prof. Dr. João Luiz Marciano, que com tranquilidade e sabedoria conduziu esta pesquisa.

Função específica da assembleia representativa é vigiar e controlar o governo; é jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos (Mill, 1964; p. 104)

Art. 15º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua Administração (DECLARAÇÃO..., [1978])

RESUMO

Examina como se desenvolveu a fiscalização parlamentar (*accountability* horizontal) pela Câmara dos Deputados (CD) sobre os atos do Poder Executivo durante a 55ª Legislatura (de 2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), quando o cargo de presidente da República foi ocupado por dois incumbentes. Neste estudo de caso, o objetivo é verificar o sujeito, o objeto e a amplitude do controle parlamentar, a partir de seis tipos de proposições, denominadas, neste trabalho, de Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC), são eles o requerimento de audiência pública (REQ), o requerimento de convocação de autoridade (RCA), o requerimento de informação (RIC), a proposta de fiscalização e controle (PFC), o projeto de decreto legislativo (PDC) e a solicitação de informação ao TCU (SIT). A explicação dos fenômenos fundamenta-se na teoria da escolha racional e no novo institucionalismo, em suas vertentes distributivista, informacional e partidária. As hipóteses delineadas verificaram se a atividade de controle não é relevante, em comparação às iniciativas legislativas; se a atividade de controle cabe apenas aos deputados de Oposição; se o volume é influenciado pelo ciclo eleitoral e altera-se a partir de eventos externos e, por fim, se as áreas temáticas fiscalizadas são as que reúnem maiores investimentos e se o controle é de abrangência local. A metodologia baseou-se em análises quantitativas e qualitativas, a partir da base de dados, contendo os instrumentos de fiscalização. Também se adaptaram os modelos utilizados por Lemos (2005), Amorim Neto e Santos (2003) e Raposo (2015). Conclui-se pela existência da fiscalização e controle, porém em patamares abaixo de dez por cento quando comparado à função legiferante. Além disso, verificou-se que ela surge tanto da Base quanto da Oposição, mas que a depender da posição do partido no arranjo institucional ela intensifica ou diminui. Na sequência, encontrou-se influência do ciclo eleitoral na atividade de fiscalização e controle, bem como indícios de que os eventos externos selecionados impulsionaram alguns instrumentos fiscalizatórios e outros não. Ao comparar as duas gestões presidenciais, evidenciou-se que os atos e as escolhas da gestão da presidente Dilma Rousseff foram submetidos a mais controle parlamentar do que os do presidente Temer, em função da gestão da coalizão e do ciclo eleitoral. Por fim, não há evidências de que os deputados são norteados pelo critério de alocação de recursos financeiros para mover ações de controle. Nesse contexto, a Administração Pública concentra mais de vinte por cento do esforço fiscalizatório e a fiscalização tem cunho nacional e setorial na maioria dos casos. O Instrumento de Fiscalização e Controle preferido dos deputados é o requerimento de informação, seguido pelos requerimentos de audiências, sendo as comissões permanentes as protagonistas das ações.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Processo legislativo. Função de fiscalização. Controle. *Accountability*.

ABSTRACT

It examines how parliamentary oversight (horizontal accountability) developed by the Chamber of Deputies (CD) on the acts of the Executive Branch during the 55th Legislature (from February 2, 2015 to January 31, 2019), when the position of President of the Republic was occupied by two incumbents. In this case study, the objective is to verify the subject, the object and the breadth of parliamentary control, based on six types of propositions, called, in this work, Inspection and Control Instruments (IFC), they are the audience requirement. (REQ), the requirement to summon authority (RCA), the information request (RIC), the inspection and control proposal (PFC), the draft legislative decree (PDC) and the request for information to the Court of Auditors of the Union (SIT). The explanation of the phenomena is based on the theory of rational choice and on the new institutionalism, in its distributive, informational and partisan aspects. The hypotheses outlined verified whether the control activity is not relevant, in comparison to the legislative initiatives; whether the control activity is only for Opposition deputies; whether the volume is influenced by the electoral cycle and changes based on external events and, finally, whether the thematic areas inspected are those that bring together the largest investments and whether the control is of local scope. The methodology was based on quantitative and qualitative analyzes, based on the database, containing the inspection instruments. The models used by Lemos (2005), Amorim Neto and Santos (2003) and Raposo (2015) were also adapted. It is concluded that there is inspection and control, but at levels below ten percent when compared to the legifying function. In addition, it was found that it arises from both the Base and the Opposition, but that depending on the party's position in the institutional arrangement it intensifies or decreases. Then, the influence of the electoral cycle on the inspection and control activity was found, as well as evidence that the selected external events boosted some inspection instruments and others did not. When comparing the two presidential administrations, it became evident that the actions and choices of President Dilma Rousseff's management were subject to more parliamentary control than those of President Temer, due to the management of the coalition and the electoral cycle. Finally, there is no evidence that deputies are guided by the criterion of allocation of financial resources to move control actions. In this context, the Public Administration concentrates more than twenty percent of the inspection effort and the inspection has a national and sectorial nature in most cases. The deputies' preferred Inspection and Control Instrument is the information requirement, followed by the hearing requirements, with the permanent commissions being the protagonists of the actions.

Keywords: Legislative Power. Chamber of Deputies. Legislative process. Supervisory function. Control. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Setor privado (Principal-Agente).....	47
Figura 2 - Setor público (Principal-Agente).....	48
Figura 3 - Eventos relacionados ao Requerimento de Audiência nº 132, de 2017.....	89
Figura 4 - Imagem meramente ilustrativa da origem dos IFCs	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - IFCs apresentados na CD no período de 2015 a 2018	24
Tabela 2 - Processos autuados e apreciados pelo TCU no período de 2015 a 2018	76
Tabela 3 - Iniciativas ¹ de Fiscalizações (CN x TCU) no período de 2015 a 2018.....	77
Tabela 4 - Amostra dos requerimentos de audiência públicas apresentados na CD no período de 2015 a 2018	90
Tabela 5 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 1988 a 2018 na CD e no SF ¹	100
Tabela 6 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF ¹	102
Tabela 7 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF ²	103
Tabela 8 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF ²	103
Tabela 9 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF ³	104
Tabela 10 - Volume de fiscalização por dia (REQ e RIC / Dia) na CD	109
Tabela 11 - Volume de fiscalização em dias (Dias / RCA, PDC, PFC e SIT) na CD.....	110
Tabela 12 - Apresentação de IFC na CD e suas aprovações no período de 2015 a 2018	112
Tabela 13 - Transformação de RCA em REQ no período de 2015 a 2018	117
Tabela 14 - Origem da fiscalização, com “Cem dias de governo” (Dilma e Temer) - Separados em Base e Oposição	120
Tabela 15 - Origem da fiscalização por partidos, com “Cem dias de governo” (Dilma e Temer) - PMDB, PSDB e PT ¹	121
Tabela 16 - Origem da fiscalização, com doze meses de governo (Dilma e Temer) - Separados em Base e Oposição	122
Tabela 17 - Origem da fiscalização por partidos, com doze meses de governo (Dilma e Temer) - PMDB, PSDB e PT ¹	123
Tabela 18 - Apresentação dos IFC separados por ano de 2015 a 2018 na CD.....	125
Tabela 19 - Temas objeto de fiscalização e controle no período de 2015 a 2018.....	138
Tabela 20 - Dez maiores Funções Orçamentárias no período de 2015 a 2018	139

Tabela 21 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - Todos os IFCs	142
Tabela 22 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - SIT, RCA e REQ.....	143
Tabela 23 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - PFC, PDC e RIC.....	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Eventos Externos Seleccionados na 55ª Legislatura da CD	83
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem dos Discursos Controle no Grande Expediente no período de 2001 a 2018 na CD	107
Gráfico 2 - Apresentação dos IFC nos Cem dias de Governo (Dilma e Temer) na CD.....	127
Gráfico 3 - Volume de tentativa de fiscalização no período Dilma <i>versus</i> Temer acumulado de dois em dois meses (Todos IFC apresentados na CD)	129
Gráfico 4 - Solicitação de Informação ao TCU apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses.....	131
Gráfico 5 - Proposta de Fiscalização e Controle apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses.....	132
Gráfico 6 - Projeto de Decreto Legislativo apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses.....	132
Gráfico 7 - Requerimento de Convocação de Autoridade apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos	133
Gráfico 8 - Requerimento de Informação apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses.....	134
Gráfico 9 - Requerimento de Audiência Pública apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos.....	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
APR	Apresentados
AUT	Autuados
AP	Audiência Pública
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CD	Câmara dos Deputados
CEFOR	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
CN	Congresso Nacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CEXOBRAS	Comissão Externa de Obras paralisadas e inacabadas no Brasil
CEXCANC	Comissão Externa para fiscalizar Cancelamento da Construção de Refinarias
CEXTRANE	Comissão Externa para fiscalizar Ferrovia Transnordestina
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CGU	Controladoria-Geral da União
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EUA	Estados Unidos da América

IFC	Instrumento de Fiscalização e Controle
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LAIPOP	<i>Latin American Public Opinion Project</i>
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MT	Mato Grosso
OE	Objetivo Específico
ONG	Organização Não-Governamental
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PL	Projeto de Lei
PLB	Pesquisa Legislativa Brasileira
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFC	Proposta de Fiscalização e Controle
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
REQ	Requerimento de Audiência
RCA	Requerimento de Convocação de Autoridade
RIC	Requerimento de Informação
SCN	Solicitação do Congresso Nacional

SF	Senado Federal
SGM	Secretaria-Geral da Mesa
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SILEG	Sistema de Informações Legislativas
SIT	Solicitação de Informação ao TCU
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
Tx	Taxa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, TEORIAS E FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR ...	29
2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	29
2.2 TEORIAS APLICADAS	45
2.2.1 Agência e Cadeia de Delegação.....	45
2.2.2 Novo Institucionalismo: Teorias Informacional, Partidária e Distributivista.....	51
2.3 FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO	54
2.3.1 Prestação de Contas	58
2.3.2 Orçamento Público	59
2.3.3 CPI.....	60
2.3.4 Impedimento (<i>Impeachment</i>) de autoridade.....	61
2.3.5 Demais competência do art. 49 da CF/88.....	62
2.3.6 Escolha de Autoridades pelo Senado Federal	63
2.3.7 Projeto de Decreto Legislativo.....	63
2.3.8 Proposta de Fiscalização e Controle.....	66
2.3.9 Solicitação de Informação ao TCU	68
2.3.10 Requerimento de Audiência Pública.....	69
2.3.11 Requerimento de Convocação de Autoridade.....	71
2.3.12 Requerimento de Informação.....	73
2.3.13 Congresso Nacional e TCU.....	75
3 HIPÓTESES DA PESQUISA.....	78
4 METODOLOGIA.....	86
4.1 MODELO ADOTADO COM BASE EM LEMOS (2005).....	91
4.2 MODELO ADOTADO COM BASE EM RAPOSO (2015)	92
4.3 MODELO ADOTADO COM BASE EM AMORIM NETO E SANTOS (2003).....	95
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	98
5.1 CONTROLE PARLAMENTAR EM NÚMEROS	99
5.1.1 Controle Parlamentar <i>versus</i> Iniciativa de Proposições.....	99
5.1.2 Controle Parlamentar nos Discursos do Grande Expediente	106
5.1.3 Controle Parlamentar e sua Frequência	108
5.1.4 Controle Parlamentar e suas Aprovações	111

5.1.5 Efeitos antes da aprovação dos PDCs - Expectativa de Controle	113
5.2 RESPONSÁVEIS PELA FISCALIZAÇÃO	119
5.3 CICLO ELEITORAL E EVENTOS EXTERNOS.....	124
5.3.1 Ciclo Eleitoral e Fiscalização e Controle.....	124
5.3.2 Eventos Externos e Fiscalização e Controle	128
5.4 TEMA E AMPLITUDE DA FISCALIZAÇÃO.....	136
5.4.1 Áreas Temáticas Fiscalizadas <i>versus</i> Alocações de Recursos	136
5.4.2 Controle Parlamentar Local ou Nacional	141
6 CONCLUSÃO.....	145
REFERÊNCIAS	153
APÊNDICES	171

1 INTRODUÇÃO¹

O Poder Legislativo, além de sua função de legislar, tem a função típica de exercer o controle e a fiscalização das atividades do Poder Executivo. Além dessas duas, há outras funções ou princípios estruturantes, como representar os cidadãos. A função de legislar sem dúvida ocupa lugar de destaque no conjunto de atividades congressuais. Os conflitos surgem no seio da sociedade e o Parlamento busca resolvê-los por intermédio do exercício de criar comandos legais. O Brasil, país continental, com milhões de cidadãos optou pelo sistema democrático, por intermédio de representantes eleitos, os quais são responsáveis pelas escolhas públicas. Do mesmo modo que cabe a eles a fiscalização relacionada às atividades de outro poder. Geralmente, a lei resulta em políticas públicas e comandos de execução por parte da Administração Pública, cabendo ao Parlamento o ato de vigilância.

A democracia pressupõe a existência de controle, logo, a atividade de legislar precisa ser acompanhada de verificações acerca dos propósitos e resultados. A tripartição de poderes implica a fiscalização mútua entre eles, para a preservação das competências e a promoção de condições adequadas de realização das respectivas atividades fins, tendo como orientação o interesse público. A produção de leis, apesar de mais visível, assim como a representação, não são as únicas atividades relevantes do Poder Legislativo. De igual importância é a tarefa de fiscalização e controle (PESSANHA, 2009). O Parlamento legisla e controla o poder político porque representa o povo, e pelo exercício dessas funções, legitima democraticamente o poder (GASPARDO, 2010).

O controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outras palavras, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas, ou seja, em consonância com os anseios dos cidadãos (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

Existem os controles vertical e horizontal (O'DONNELL, 1998), o primeiro exercido no ápice da prática democrática, quando os cidadãos se dirigem às urnas, e ali fazem a avaliação e escolhem os mandatários de sua nação; já o segundo cabe às agências governamentais e não

¹ Estudo preliminar apresentado, na forma de resumo, durante a IX Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, de 17 a 18 de setembro de 2018, no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (Cefor). Também integra os objetivos do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) 17.17 – Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas da CD, do qual faço parte. Em seguida, foi publicada, em julho de 2019, no Cadernos da Escola do Legislativo (SILVA, R., 2018).

possui um instante exato para seu emprego, ele deve ocorrer com a frequência necessária para garantir o cumprimento das normas legais e a aplicação correta dos recursos públicos.

Assim, apesar de eminente importância do controle vertical, para alguns autores, inclusive, ele é mais relevante, o segundo só faz sentido se estiver condicionado aos propósitos expostos pelo primeiro, e a oportunidade de conjugar ambos os controles aperfeiçoa o sistema democrático (LEMOS, 2005; FIGUEIREDO, 2001).

No Brasil, cabe ao Congresso Nacional exercer a atividade típica de controle e fiscalização (arts. 49, X, e 70 da Constituição Federal de 1988 - CF/88) (BRASIL, [2020a]), tal instituição é formada pelo Senado Federal - SF e pela Câmara dos Deputados - CD (art. 44, CF/88) (BRASIL, [2020a]). Assim, em busca de explicações para o funcionamento do Parlamento, em especial da Câmara dos Deputados (CD), formulou-se o problema de pesquisa:

Problema de pesquisa: Como se desenvolveu o controle parlamentar (*accountability* horizontal) pela Câmara dos Deputados (CD) sobre os atos do Poder Executivo durante a 55ª Legislatura?

Uma eventual resposta seria que o controle parlamentar ocorreu tão-somente pelos deputados integrantes da Oposição ao governo, ou seja, aqueles que não saíram satisfeitos com o resultado das urnas (*accountability* vertical). Os argumentos para essa afirmativa baseiam-se nos próprios fundamentos do presidencialismo de coalizão, em que os deputados participantes da base de apoio ao governo tendem a colaborar com ele e se abstêm de pôr em prática o exercício de vigiar os atos do Poder Executivo, por uma questão, de base racional, de estarem compondo um conjunto de partidos da coalizão, os quais usufruem de benesses oferecidas pelo governo, como a participação na escolha de postos no governo ou até mesmo eles próprios ocupando essas funções executivas, a exemplo de cargos de ministros, e a prioridade na execução de parcela do orçamento.

O objetivo do trabalho é verificar como se desenvolveram as ações, por intermédio dos Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC), nome adotado neste trabalho para um conjunto específico de proposições que serão apresentadas adiante.

Desse modo, possibilita-se o exame do controle horizontal de forma mais empírica, considerando a maneira e o ambiente em que ele ocorre. O senso comum leva-nos em muitas ocasiões a concluir que apenas os deputados componentes de partidos de Oposição apuram os atos emanados daqueles gestores subordinados ao governo. Acrescenta-se, ainda, a percepção de que o Legislativo não se preocupa em fiscalizar, pois isso não “angaria votos”.

O **escopo** do trabalho divide-se na escolha do período e das seis proposições consideradas como Instrumentos de Fiscalização e Controle - IFCs. Quanto à abrangência temporal, restringe-se à última Legislatura encerrada da Câmara dos Deputados. A 55ª Legislatura iniciou-se em 2 de fevereiro de 2015 e encerrou-se em 31 de janeiro de 2019. Durante os 31 dias pertencentes ao ano de 2019, três deputados apresentaram dezesseis requerimentos de informação, os quais foram arquivados imediatamente, logo, foram somados ao ano de 2018. Assim, no decorrer do texto, trata-se do mesmo número de proposições, quando se mencionar a 55ª Legislatura ou lapso temporal entre 2015 e 2018.

Os fatos ocorridos durante esse período são de extrema relevância e justificam os esforços para seu estudo. A legislatura é tão rica em acontecimentos que permite a comparação em seu próprio interior, pois dois incumbentes ocuparam o principal posto do país, o de presidente da República. Nota-se o ganho para pesquisa em se verificar os resultados com os mesmos deputados, já que quando se confrontam legislaturas diferentes há mudanças na composição da Casa, que, historicamente, gira em torno de 30% (PEREIRA; RENNÓ, 2007). Segundo a Secretaria-Geral da Mesa (SGM), em 2015, o índice alcançou 39% de novos deputados e, em 2020, 47%, sendo considerada a maior já registrada (CÂMARA..., 2019).

Na 55ª Legislatura, houve dois períodos, o primeiro sob a coordenação da presidente Dilma e o segundo do presidente Temer. Trata-se, logo, de um **estudo de caso**, pois tal fato havia ocorrido apenas na 49ª Legislatura, quando presidentes Collor e Itamar dividiram o período. Depois, os mandatários cumpriram seus mandatos integralmente.

Em duas ocasiões extrapolaram-se os limites da pesquisa: na primeira para análise do volume da atividade de controle, alicerçada no estudo de Lemos (2005), busca-se identificar qual a representação da função de fiscalização frente à legislativa, e, na segunda, levanta-se o uso de expressões vinculadas ao controle nos pronunciamentos dos deputados ao utilizar o tempo de Grande Expediente², com fundamento no trabalho de Raposo (2015).

Ao focar em uma única legislatura pode-se contribuir para aprofundar o entendimento do processo decisório envolvendo os Instrumentos de Fiscalização e Controle. Ou seja, diferentemente de pesquisas mais amplas confrontando duas ou mais legislaturas e dezenas de variáveis, o período mais curto permite dedicar-nos à descrição dos instrumentos e processos e principalmente à análise mais detalhada.

² O Grande Expediente representa o período da sessão plenária, a iniciar-se às dez ou às quinze horas, conforme o caso, com duração improrrogável de cinquenta minutos, distribuída entre os oradores inscritos. Encerrado o Pequeno Expediente, será concedida a palavra aos deputados inscritos para o Grande Expediente, pelo prazo de vinte e cinco minutos para cada orador, incluídos nesse tempo os apartes (Art. 66 e 87 do RICD) (BRASIL, 2020c).

As proposições selecionadas atenderam ao critério de agrupar o maior número possível de tipologias, descartando as oriundas de comissões mistas, pois estão fora da estrutura da Câmara, e as produzidas no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Antes de prosseguir, é indispensável explicar os motivos para se descartar a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). O seu funcionamento e suas características são bastante estudados dentre as pesquisas que tratam da atividade de fiscalização e controle. Existem vários estudos envolvendo esse tipo comissão, por ser de natureza fiscalizatória e alcançar alta visibilidade nos meios de comunicação. Dessas pesquisas, grande parte se concentra no funcionamento das CPIs, como, por exemplo, Figueiredo (2001), que compara os períodos de 1946-1964 e 1988-1999; Calcagnotto (2005) compara as comissões do Brasil com as do Parlamento Alemão; Bruna e Victorino (2017), em trabalho mais recente, confrontam governos de Lula e Dilma; Centurione e Cadah (2011) analisam o desempenho das comissões e Centurione (2013) abrange o período 2007-2010, com interessante mudança de foco do legislativo federal para estadual. Por sua vez, Prates (2013) avalia os caminhos decisórios adotados na execução dessas Comissões. Diante disso, decidiu-se não incluir as CPIs, sem prejuízo de se ocupar desses interessantes trabalhos como referencial teórico em relação ao controle e fiscalização.

A escolha das proposições é consequência da definição do problema de pesquisa. O controle horizontal exercido pela Câmara dos Deputados possui mecanismos formais à sua disposição, que não englobam todos os tipos de proposição. Assim, primeiro buscou-se na literatura as opções adotadas. Em trabalho de Lemos (2005), incluíram-se propostas apresentadas em plenário: convocações de ministros (excluídas as de comissões), propostas de fiscalização e controle e requerimento de informação. A autora faz apanhado também sobre os requerimentos de audiências públicas das comissões permanentes. Já Raposo (2015) analisou os requerimentos de informação. A investigação de Silva, V. (2016) envolveu requerimentos de informação, propostas de fiscalização e controle e projetos de decreto legislativo.

Diante disso, optou-se em escolher as proposições apresentadas em plenário e nas comissões, porque não se podem desprezar as atividades comissionais, mesmo que com isso o volume de itens cresça de forma considerável. Na lista, acrescentam-se as solicitações de informações ao Tribunal de Contas da União (TCU), tal tipo de proposição materializa a relação entre o Parlamento e o órgão técnico de auxílio ao controle externo. A Constituição Federal estabelece que o titular do controle externo é o Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas.

Portanto, durante a 55ª Legislatura, serão consolidados os dados relativos aos seguintes instrumentos de controle:

- a) requerimento de audiência pública (REQ);
- b) requerimento de convocação de autoridade (RCA);
- c) requerimento de informação (RIC);
- d) proposta de fiscalização e controle (PFC);
- e) projeto de decreto legislativo (PDC); e
- f) solicitação de informação ao TCU (SIT).

O art. 49 da CF/88 (BRASIL, [2020a]) elenca as competências exclusivas do Congresso Nacional, as quais são materializadas por intermédio de projeto de decreto legislativo. O trabalho se ocupou do inciso V, transcrito a seguir:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (BRASIL, [2020a], n.p.).

Não seria adequado deixar de mencionar os demais itens, pois, em alguns casos, se inserem como atividade de fiscalização e controle, por isso estão descritos no capítulo 2.3, porém, cabe explicar novamente, não são todos os projetos de decreto legislativo, que foram considerados, mas apenas os fundamentados no inciso V do art. 49 da CF/88 (BRASIL, [2020a]).

A Tabela 1 contém as propostas selecionadas para esta pesquisa. Reafirma-se que diferentemente do trabalho de Lemos, não só as proposições apresentadas em plenário, mas também as apresentadas nas comissões estão inseridas no trabalho, o que somou inicialmente 11.030 itens. Todavia, o critério para incluir os requerimentos de audiência restringiu-se aos apresentados nas comissões permanentes³ e comissões externas⁴ (apêndices E e F), em razão a ser exposta mais adiante, logo, a quantidade desses instrumentos foi reduzida para 3.796 e o total dos instrumentos diminuiu para 8.782 (coluna “b”).

³ As comissões permanentes compõem a estrutura da CD e estão previstas em vários comandos regimentais, especialmente no art. 32 (BRASIL, 2020c). Elas estão listadas no Apêndice E.

⁴ As comissões externas são temporárias e estão previstas no art. 38 do RICD (BRASIL, 2020c). Uma lista contendo todas as comissões externas da CD instaladas na 55ª Legislatura encontra-se no Apêndice F.

Tabela 1 - IFCs apresentados na CD no período de 2015 a 2018

Tipo	Quantidade		Quantidade	
	(a)	%	(b)	%
SIT	39	0,35	39	0,4%
PFC	199	1,80	199	2,3%
PDC ¹	508	4,61	508	5,8%
RCA	521	4,72	521	5,9%
RIC	3.719	33,72	3.719	42,3%
REQ	6.044	54,80	3.796 ²	43,2%
Total	11.030		8.782	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹Projetos de Decreto Legislativo baseados no art. 49, V, CF/88 (BRASIL, [2020a]).

²Requerimentos de Audiência Pública apresentados nas comissões permanentes e externas.

Dessa forma, decidiu-se por analisar a 55^a Legislatura em razão de ser a última na condição de encerrada e pelos diversos eventos nela ocorridos, como o afastamento da presidente da República, o vice-presidente assumindo o comando do País, a renúncia do presidente da Câmara, a “operação Lava-Jato”⁵ e os processos de denúncias envolvendo o presidente da República. Os instrumentos selecionados se basearam em seu caráter de formalidade, previsão constitucional, legal ou regimental, necessariamente destinados ao controle das atividades por parte do Legislativo (vigiar, cobrar, coletar informações, acompanhar resultados etc.).

A **justificativa** para o trabalho emerge de duas colocações: poucos estudos acerca da função de fiscalização do Poder Legislativo, pois, em comparação com a função legislativa, existem mais esforços acadêmicos acerca da arte de legislar do que de fiscalizar; e o apontamento por parte da literatura do baixo uso dos instrumentos colocados à disposição dos parlamentares para exercerem tal mister, o que leva à impressão de que o Legislativo não exerce a função, ou seja, não fiscaliza.

Esclareça-se que a quantidade de literatura relacionada ao controle e fiscalização é bem menor ao ser comparada à vasta bibliografia voltada à função legislativa, mesmo assim não é possível inserir nesse texto todos os estudos já realizados, é claro que mencionamos os basilares para a pesquisa. Assim, autores têm apontado essa escassa quantidade de pesquisa.

⁵ A operação iniciou-se em 2009 com a investigação de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas. Depois, seguiram-se dezenas de outras ações envolvendo a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e dos Estados, o Poder Judiciário e outros órgãos (BRASIL, [2020c]).

Segundo os dizeres de Cintra “o controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo é algo pouco estudado no mundo e, ainda menos, no Brasil” (CINTRA *et al.*, 2015, p. 115).

Os Trabalhos de Conclusão de Cursos (TCCs) do Mestrado Profissional da CD disponíveis na página da coordenação do curso somam setenta e quatro, de 2014 a 2019, e tratam de vários temas relevantes e de interesse do Parlamento e da sociedade. São acompanhados de visão peculiar e qualidade intrínseca, em razão da coordenação do curso, corpo docente e discente. Além disso, agregam as experiências de alunos, em sua maioria atuantes em Casas Legislativas na condição de servidores públicos. Não obstante esses atributos, dos 74 trabalhos, apenas dois envolvem a atividade de controle e fiscalização do Parlamento (BRASIL, 2020a).⁶

A necessidade de mais estudos nessa área é reforçada, principalmente porque fiscalizar com qualidade pode contribuir para o convívio entre os poderes e o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, tendo como contexto o presidencialismo de coalizão, e a qualidade da democracia. Observa-se que o papel de fiscalizador do Congresso influencia essa relação, portanto, torna-se imperativo o desenvolvimento de estudos e pesquisas nessa seara (MOISÉS, 2011).

Já no que diz respeito ao manejo das ferramentas existentes, em trabalho sobre a fiscalização com foco na Câmara dos Deputados, Raposo (2015) realçou a percepção de que, embora a função seja reconhecida e que existem mecanismos institucionalmente estabelecidos para seu exercício, mais ainda, que existam órgãos específicos para promovê-la, os parlamentares, de modo geral, não se reconhecem em seu exercício. A constatação do autor não é fruto de percepção meramente subjetiva, mas fundamentada na Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), em que se observa a ausência ou falta de interesse pela função de controle parlamentar. Não há referência a ela, continua o autor, nas perguntas utilizadas nos questionários da PLB, entre 1990 e 2009. Ao final, a classificação não menciona a atividade de controle, elencando sete tipos de atuação parlamentar: “Emendar Projetos”, “Reunir-se com Organizações”, “Reunir-se com Burocracia Federal”, “Reunir-se com Burocracia Local”, “Apresentar Projetos”, “Discursar”, “Reunir-se com Executiva do Partido” (RAPOSO, 2015).

Da mesma forma, os institutos, organizações ou simplesmente *sites* que de alguma forma avaliam o desempenho do mandato parlamentar, não destacam, tampouco mencionam, a atividade de fiscalização. A título de exemplo, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), desde 1994, publica anualmente a edição denominada “Os cabeças do

⁶ Vale observar que há expectativa do crescimento de estudos nessa área em 2020.

Congresso – Os 100 parlamentares mais influentes”. O DIAP identificou e classificou os parlamentares em cinco categorias, de acordo com as habilidades de cada um, dando destaque à característica principal de cada operador-chave do processo legislativo. As categorias são: a) debatedores, b) articuladores/organizadores; c) formuladores; d) negociadores; e e) formadores de opinião (QUEIROZ, 2019). Os deputados, em regra, procuraram conhecer sua posição no ranking, para divulgar em suas mídias sociais. Assim, com fundamento nas funções típicas do Parlamento de legislar e fiscalizar, vislumbra-se a possibilidade de criação de uma nova categoria, reflexo da sua própria missão, cujo nome poderia ser os “parlamentares fiscalizadores”. Ela poderia ser constituída pelo deputado autor de um volume maior de tentativas de controle, por intermédio dos instrumentos de fiscalização, dando respostas à sociedade sobre o uso do recurso público e o zelo pela coisa pública.

Moisés (2011) aponta o baixo exercício da função de fiscalização, mesmo diante da criação de instrumentos para promovê-la, nos seguintes termos:

Deixamos clara a existência de previsão e institutos constitucionais e legais para o amplo exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento Brasileiro, mas que ainda é tímida essa vertente de atuação parlamentar se comparada com a atividade legiferante (MOISÉS, 2011, p 10).

Sobre a fiscalização, O’Donnell (1998) afirma que a expectativa é de que executivos fortes atuem no sentido de anular os meios formais voltados ao controle, por conseguinte, os parlamentares são tolhidos da tarefa de fiscalizar. Nota-se um achado contundente por parte do renomado cientista político: diante de um Poder Executivo robustecido a ação de fiscalizar seria apequenada. Logo na abertura de seu artigo, o autor destaca “Meu interesse pelo que chamo de *accountability* horizontal surge de sua ausência” (O’DONNELL, 1998, p. 1). Sobreleva-se, no entanto, que no Parlamento brasileiro constatou-se a existência do controle, mesmo diante das atribuições robustecidas do presidente da República. Na 55ª Legislatura, a fiscalização ocorreu em alguma medida, e se pretende identificar quanto, de onde se originou e o que foi objeto dela.

Em contraponto à falta de fiscalização, a existência do controle foi constatada e em volume representativo semelhante ao dos Estados Unidos da América no período de 1998 a 2004 (LEMOS, 2005). Em consonância com esse achado, estão as pesquisas sobre os parlamentos latino-americanos, que apontaram considerável poder de controle e coibição, ao citarem processos de impedimento de cinco presidentes, nos anos 90, sendo quatro bem-sucedidos (concluíram pelo afastamento) (KRUMWIEDE; NOLTE, 2000).

Ainda quanto ao *impeachment*, que é o ápice do controle parlamentar, em sua medida extrema. Em dados mais atualizados, até 2012, outros seis presidentes foram afastados na

América Latina (COELHO, 2014). E acrescenta-se novamente que, no Brasil, no decorrer da 55ª Legislatura, ocorreram o afastamento da chefe do Poder Executivo em 2016, e duas denúncias contra o presidente, que ocupava o posto em 2018. A pesquisa permitirá verificar a atividade de controle em três momentos: na iminência do impedimento (ou tentativa), no transcorrer do processo e após sua conclusão. Considerando-se que o *impeachment* é a medida última, por isso é relevante indagar quais foram as escolhas dos parlamentares no que tange ao aspecto de controle até essa decisão, de que forma o Parlamento utilizou os instrumentos de fiscalização. É possível que o desenvolvimento dessa atividade demonstre a situação em que se encontrava o relacionamento entre os Poderes, ou seja, como a gestão da coalizão foi conduzida.

Em outro estudo, alega-se que o Parlamento não exerce controle sobre os atos do Poder Executivo ou quando o realiza não gera impactos significativos (SAMUELS, 2000). O autor vai além e traz elementos envolvendo a efetividade do exercício de vigiar: não está nos objetivos desse trabalho adentrar tais resultados, mas procura-se apontar as taxas de sucesso dos instrumentos (aprovação/rejeição), que não foram apreciadas por Lemos (2005), e realizar verificações qualitativas as quais podem fornecer elementos significativos acerca dos desdobramentos da ação fiscalizatória.

Além disso, Lemos e Power (2013) afirmam que a vasta literatura sobre instituições políticas gerou um número considerável de indicadores políticos capazes de auxiliar em estudo longitudinal sobre o controle legislativo; logo, o contexto brasileiro mostra-se bastante atraente para a investigação do controle horizontal. Corroborando tal posição, o destaque ao tema feito em estudos sobre mais de quarenta artigos, onde se observou a contribuição no caso brasileiro de pesquisas sobre novos temas como a *accountability* horizontal (ou mecanismos de *checks and balances*) (SANTOS, 2008).

Diante do problema, o qual teve o escopo delimitado e as justificativas para se seguir com a pesquisa, o próximo passo é estabelecer o propósito: O **objetivo** principal desta pesquisa é examinar como se desenvolveu a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados em dois momentos distintos: primeiro com a presidente Dilma no comando do Executivo e depois com o presidente Temer, durante a 55ª Legislatura. Pretende-se elaborar uma visão do funcionamento da atividade parlamentar de cobrar, vigiar, monitorar e controlar os atos do Poder Executivo. Primeiramente, com amparo na Teoria da Agência, para representar a estrutura desenhada no Brasil de controles horizontais. Depois, na teoria racional e no novo institucionalismo, em especial nas consagradas vertentes informacional, distributivista e

partidária (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003), para auxiliar na compreensão das decisões e escolhas feitas pelos deputados.

Para tanto, formulam-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) definir o processo de fiscalização e atividades de controle a cargo do Poder Legislativo e, em particular, da Câmara dos Deputados (OE1);
- 2) quantificar o emprego dos instrumentos de fiscalização pela CD (OE2);
- 3) evidenciar a origem da atividade de fiscalização, separando-a em Base e Oposição ao governo (OE3);
- 4) examinar a periodicidade do exercício da fiscalização, considerando o ciclo eleitoral e os eventos externos selecionados (OE4); e
- 5) identificar o objeto de fiscalização por área temática e a amplitude (nacional ou local) (OE5).

As proposições selecionadas abarcam os principais mecanismos de fiscalização, porém, frisa-se, para não restar dúvidas, que não são todos os tipos de controle objeto de verificação: por exemplo, a Comissão Parlamentar de Inquérito, como dito, não está inserida na pesquisa. Na Tabela 1, estão elencados os Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC) e as respectivas quantidades apresentadas. O Apêndice A resume a estrutura da pesquisa, com seus objetivos e hipóteses.

A dissertação compõe-se desta introdução, contendo o problema de pesquisa, a justificativa, o escopo e os objetivos. Na sequência, apresenta-se o capítulo 2, onde se contextualizou as Instituições Políticas, especialmente a relação entre o Legislativo e o Executivo, baseada no sistema de freios e contrapesos e na harmonia e independência dos poderes. O capítulo está subdividido em 2.1 Presidencialismo de Coalizão, abordando suas principais características e a relevância da gestão dessa coalizão; 2.2 Teorias Aplicadas, consistindo em todo o suporte teórico para auxiliar nas explicações do funcionamento da atividade de controle exercida pela Câmara dos Deputados e o comportamento de seus integrantes (Teoria da Agência e do Novo Institucionalismo); 2.3 Função de Fiscalização do Poder Legislativo, onde se discorre sobre a função típica de fiscalizar, tratando da *accountability* horizontal e dos Instrumentos de Fiscalização e Controle. No capítulo 3, listam-se as hipóteses de pesquisa. Já o capítulo 4 detalha a metodologia empregada durante o trabalho e as adaptações de modelos de outros autores. Depois, no capítulo 5, registram-se os Resultados e Discussão divididos em quatro partes atreladas aos objetivos específicos, e, ao fim, as conclusões propriamente ditas, além de perspectivas de futuras agendas de pesquisa.

2 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, TEORIAS E FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR

As Instituições Políticas constituem uma das mais tradicionais áreas da Ciência Política brasileira. Tal segmento se fortaleceu no pós-CF/88, quando surgiram análises pessimistas sobre o arranjo institucional constituído, assim foi preciso estudar o desenho proposto e os possíveis impactos nos resultados das políticas públicas, da Administração Pública e da própria política.

Nessa linha, o estudo das instituições políticas abrange uma extensa agenda de pesquisa, envolvendo, entre outros, os sistemas eleitorais, os sistemas partidários, o presidencialismo de coalizão, a relação Executivo-Legislativo, o processo legislativo, o comportamento parlamentar e as instituições de controle.

Portanto, é justamente nessa moldura que se encaixa a presente pesquisa, o presidencialismo de coalizão, a gestão da coalizão, o comportamento parlamentar e o processo legislativo. O entendimento acerca da interação entre os dois poderes no transcorrer da 55ª Legislatura exige a compreensão desses institutos. Na sequência, expõem-se as teorias utilizadas para a pesquisa. Por fim, cuida-se da fiscalização parlamentar e sua conceituação, incluindo os Instrumentos de Fiscalização e Controle. A partir das instituições e dos suportes teóricos, almeja-se sanar as questões envolvendo o exercício da função de fiscalização pela Câmara dos Deputados.

2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Durante a 55ª Legislatura, retornou o debate sobre o presidencialismo e o parlamentarismo. Como ensina Cintra *et al.* (2015, p. 81) “[...] Congresso é parte de uma organização política presidencialista.” Sabe-se que em um sistema parlamentarista as funções desempenhadas pelo Legislativo são diferentes, o Brasil convive com essa discussão.

Nesse contexto, em 9 de novembro de 2017, o Senado Federal recebeu o Ofício nº 79, de 2017, oriundo do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes do STF, apresentando a minuta de Proposta de Emenda Constitucional, que formalizou o debate sobre a instituição do semipresidencialismo no Brasil.

Em seu texto, o esboço apresentado tratou de diversas mudanças, e está copiada abaixo parte de dois artigos:

Art. 76. O Presidente da República é o Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas

[...]

Art. 86-A. O Governo é exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros.

§ 1º O Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros repousam na confiança das duas Casas do Congresso Nacional e exoneram-se quando ela lhe venha a faltar (BRASIL, 2017g).

Se o texto tivesse sido apresentado na forma de proposta de emenda à constituição e promulgado antes da posse do futuro presidente, eleito em 2018, o sucessor de Michel Temer nomearia como seu auxiliar um ministro-coordenador, escolhido “preferencialmente” dentre os membros do Congresso Nacional. Caberia ao nomeado parte das futuras funções do primeiro-ministro, como a articulação político-administrativa do governo, a chamada gestão da coalizão. E na ausência do presidente da República, presidir as reuniões ministeriais.

A minuta define a prerrogativa da maioria absoluta da Câmara dos Deputados de pedir ao presidente da República o afastamento do ministro-coordenador, mas não deixa clara a razão pela qual o afastamento pode ser solicitado, tampouco quantas vezes isso poderia ser feito durante o mandato presidencial. A proposta não chegou a tramitar, caso isso ocorresse, mudanças poderiam ser apresentadas na forma de emendas, por exemplo, pelos parlamentares, ou seja, não é possível afirmar que o texto definitivo seria o apresentado. Diante do ocorrido em 1992 (Fernando Collor) e em 2016 (Dilma Rousseff) retornou o debate em torno do Sistema de Governo, que “identifica os mecanismos de distribuição horizontal do poder político e, por consequência, a maneira como se articulam os Poderes do Estado” (BARROSO, 2006, p. 9).

A discussão envolve o modelo adotado no Brasil, mesmo tendo se passado quase três décadas desde 1993, quando se decidiu por plebiscito descartar a alternativa do parlamentarismo, levantada durante a Constituinte.

O processo de afastamento do presidente é o mais constrangedor dos mecanismos de controle parlamentar, pois substitui a *accountability* vertical (voto) exercida pelos cidadãos, em razão de crimes cometidos pelo ocupante do cargo. Portanto, a compreensão sobre o funcionamento da função de fiscalização do Parlamento requer o conhecimento das características do presidencialismo, e, para isso, a forma mais didática de fazê-lo é comparando-o com o parlamentarismo.

No presidencialismo brasileiro, o chefe do Poder Executivo é o presidente da República, que é eleito democraticamente para um mandato fixo de quatro anos com possibilidade de uma reeleição consecutiva.

Linz (1990) foi o porta-voz das fraquezas do sistema presidencialista, ao enunciar, dentre outras, que não produziria a necessária estabilidade ao governo, levaria ao risco de acúmulo ou personalização do poder e à criação da dupla legitimidade (presidente e Parlamento).

O presidente no presidencialismo acumula a chefia de governo e de Estado, tem o poder de rejeitar ou sancionar projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional, escolher os ministros do STF e outras autoridades, manter relações diplomáticas com países estrangeiros e apresentar um plano de governo com programas prioritários. Tais poderes concentrados são vistos por Linz (1990) como ameaças ao relacionamento entre o Legislativo e o Executivo. O presidente escolhido pelo voto poderia de alguma forma deixar de lado os representantes do Parlamento, não havendo empenho para diálogos ou parcerias programáticas.

Quando o presidente deixa de ter apoio no Congresso, a governabilidade fica comprometida. Afinal, para implementar políticas públicas e cumprir a agenda de sua gestão ele precisa da aprovação dos parlamentares. Há, portanto, o custo da governabilidade, a necessária gestão presidencial da coalizão.

A estabilidade é uma característica notadamente ligada ao presidencialismo, em razão do fato de o chefe de governo ser eleito pelo voto popular, o que traz a percepção de um sentimento maior de legitimidade. Além disso, como existe a possibilidade de reeleição, o presidente pode gerar um longo período de estabilidade institucional para o país. O Chefe do Executivo só pode ser retirado do posto se for condenado por crime de responsabilidade, com julgamento pelo SF, ou se for cassado pela Justiça Eleitoral por algum crime eleitoral. Tal situação não foi bem vista por Linz (1990), já que não apresenta saída em momentos de crise, o afastamento é situação drástica e custosa. A título de exemplo, o atual presidente dos EUA, Donald Trump, passou por processo de *impeachment*, que em dois casos anteriores duraram meses⁷.

A desvantagem central do parlamentarismo é a instabilidade que pode ser gerada por contínuas quedas do gabinete ministerial. Em 2016, na Espanha, por conta de uma formação parlamentar altamente fragmentada, o país caminhou sem um líder durante 10 meses. No

⁷ A conclusão de todo o processo pelo Congresso pode demorar meses. No caso de Nixon, durou 184 dias. A Câmara aprovou o processo de *impeachment* em 6 de fevereiro de 1974 e Nixon renunciou em seguida, sem esperar pelo julgamento do Senado. Para Clinton, foram 127 dias até ser, ao final, absolvido (COMO..., 2019).

mesmo ano, a Inglaterra iniciou sua tentativa de sair do *Brexit*, foram necessários três primeiros-ministros⁸ para só então a situação se aclarar, ainda em busca de diversas definições.

No Brasil, quanto à instabilidade, a falta de diálogo de Dilma com os membros do Parlamento foi noticiada em vários momentos. Os parlamentares registravam que eles não eram recebidos em audiência pela presidente e que suas demandas não eram devidamente tratadas.

No regime parlamentar, o chefe do Poder Executivo não é eleito por voto direto. Os integrantes do Parlamento formam uma lista com os candidatos à eleição e o nome mais votado por todos se torna o primeiro-ministro. Com isso, as decisões políticas deixam de ser centralizadas apenas em uma pessoa e passam a ser trabalhadas junto ao Parlamento para governar o país. O art. 86-B da minuta citada acima informa que compete ao presidente, após consulta aos partidos políticos que compõem a maioria da Câmara dos Deputados, nomear o primeiro-ministro e, por indicação deste, os demais integrantes do Conselho de Ministros (BRASIL, 2017g).

Uma das principais diferenças entre os modelos é o chamado voto de desconfiança (ou moção de censura). Na hipótese de que o governo não esteja atuando dentro das normas institucionais, os parlamentares têm o poder de dar um voto de desconfiança ao governante se concluírem que não há mais legitimidade para ele continuar no posto — diante disso, cabe ao mandatário apresentar renúncia ou dissolver o Parlamento e convocar novas eleições gerais (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003).

Pode-se, em resumo, recorrer-se à distinção de Lijphart (1992) contendo traços essenciais dos dois sistemas:

- a) no presidencialismo, o chefe de governo é eleito para um mandato fixo e estabelecido, não podendo ser simplesmente destituído, sob condições normais. Já no parlamentarismo, o chefe de governo depende da confiança do Legislativo e pode ser afastado por um voto de censura ou desconfiança;
- b) no presidencialismo, o chefe de governo é eleito diretamente pelos eleitores, enquanto, no parlamentarismo, ele é selecionado pelo Legislativo;
- c) no presidencialismo, o Executivo é personificado por uma pessoa, enquanto, no parlamentarismo, o primeiro-ministro e o gabinete formam um corpo executivo coletivo.

⁸ David Cameron renunciou, em junho de 2016. Theresa May renunciou em maio de 2019. Boris Johnson assumiu (QUEM..., 2019).

Chaisty, Cheeseman e Power (2014), ao analisarem versões do presidencialismo, atestaram que há características comuns, todavia ele se manifesta e funciona como instituição política por intermédio de estratégias múltiplas e diversas, adaptadas à realidade constitucional e às demais peculiaridades de cada sistema político.

Nesse sentido, a minuta do semipresidencialismo permaneceu apenas como documento anexo ao ofício, ou seja, não foi apresentada na forma de proposta de emenda à constituição, como era pretendido por alguns parlamentares. O presidencialismo **de coalizão** permanece como a forma encontrada no Brasil para que o presidente da República reúna sua Base governamental para implementar as políticas públicas previstas em seu planejamento.

É possível entender que o Brasil construiu seu modelo de presidencialismo, o de coalizão. O texto inaugural de autoria de Abranches (1988), denominado “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro” expõe o contexto e os desafios postos, em especial a instabilidade institucional que marcou a história política do Brasil. O autor narra as mudanças ocorridas nas últimas décadas, as quais, segundo ele, aprofundaram a heterogeneidade da sociedade brasileira, sendo que andaram lado a lado o progresso econômico e os desequilíbrios de ordem social, econômica e política.

Abranches (1988) cunhou o conceito e suas características específicas:

[...] É também aí que se revela a natureza do regime até agora praticado no Brasil. Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo (ABRANCHES, 1988, p. 19).

No mesmo artigo, o autor destacava que o Brasil era o único país que combinava a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial” e ainda organiza o Executivo com base em grandes coalizões. Um sistema caracterizado pela instabilidade, sem as amarras explícitas que dão a necessária conexão da coalizão (ABRANCHES, 1988).

Em recente publicação, Abranches, logo na abertura, esclarece que não havia escrito em 1988 sobre detalhes do presidencialismo de coalizão desenhado e praticado na Terceira República, em razão da recente instalação dos termos da nova república, sob a égide da CF/88. A política republicana brasileira sempre foi plural e fragmentada. Caso houvéssemos escolhido o parlamentarismo, teríamos um parlamentarismo de coalizão (ABRANCHES, 2018).

Ao tratar do presidencialismo brasileiro Rodrigo Ribeiro Bedritichuk estabelece marcas importantes:

A grande marca do sistema político brasileiro, assim, não é o sistema proporcional em si; antes, é a conjugação do presidencialismo com parlamentos fragmentados e multipartidários, criando um “presidencialismo de coalizão”, onde a celebração de acordos políticos amplos é condição para a continuidade dos governos eleitos. Abranches ficou conhecido por cunhar essa expressão que, posteriormente, passou a designar todo o arranjo institucional brasileiro (BEDRITICHUK, 2016, p. 41).

Nesse rumo, acrescente-se ainda a análise empreendida por Braga e Guimarães (2015), que sem afastar a importância desse sistema de coalizão, nos leva a pensar além, ampliando os olhares para o contexto institucional do Brasil. O presidencialismo de coalizão não surge de um dia para outro, ele é fruto da nossa configuração social, histórica e institucional.

Uma das vantagens do presidencialismo apontada por Shugart e Carey (1992) é que existiria maior *accountability* do Executivo, advinda do mandato fixo e dos poderes autônomos, somados à possibilidade de o cidadão poder responsabilizar o titular do Executivo, por intermédio da escolha pelas urnas. No presidencialismo, ficam mais claras as responsabilidades, confirmadas pela Teoria da Agência, que consegue separar as competências dos Poderes e seus programas de governo. O controle no presidencialismo é mútuo, o Parlamento exerce sua função de controle parlamentar e é controlado (SHUGART; CAREY, 1992).

O semipresidencialismo proposto na minuta citada é um sistema híbrido com elementos de ambos os lados, pois existem variantes espalhadas pelo mundo. Autores classificam os tipos de semi: a) um presidente com poderes legislativos fracos, atenuando os possíveis conflitos com a assembleia; b) a disciplina partidária, favorecendo o relacionamento entre Executivo e Legislativo de forma estável e previsível; c) um sistema partidário pouco fragmentado, pois muitos partidos geram governos minoritários ou governos de coalizões frágeis (MAINWARING; SHUGART, 1993).

A capacidade de levar a cabo sua agenda presidencial depende da estratégia empregada para montar sua Base de coalizão, consistindo, em grande parte, na distribuição de cargos nos ministérios para representantes de partidos com assento nas casas legislativas (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; SANTOS, 2003). As relações entre o Executivo e o Legislativo começaram a ocupar um lugar importante na literatura sobre os sistemas políticos da América Latina a partir dos anos 1990, quando se antecipa que a instabilidade dessa região foi devida à difícil interação entre os poderes, em razão de o Poder Executivo não ser compartilhado sob o manto do presidencialismo e a formação de coalizões interpartidárias ser de difícil viabilidade (LINZ, 1990).

Como dito, havia muita desconfiança em relação ao sistema brasileiro, que aos poucos foi sendo combatida: a instabilidade política, a paralisia decisória surgida da relação interpretada inicialmente por muitos como nada amistosa entre o Executivo e o Legislativo, com o passar dos anos, foi atenuada: o país estaria dando bases sólidas ao seu sistema político (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006).

Segundo Power (2015), a democracia brasileira aproximava-se dos trinta anos de idade. Mesmo após três décadas de experiência, a questão do *design* institucional continua no coração dos debates em andamento sobre a sustentabilidade da democracia brasileira, e a “reforma política” permanece na agenda dos três poderes republicanos. Power constata que, na última década, o debate se deslocou consideravelmente, e os cientistas políticos brasileiros concentram seus estudos no conceito de “presidencialismo de coalizão”, como uma nova lente através da qual se poderia enxergar o debate institucional. Está posto ao presidente o desafio de coordenar a base, ou seja, a gestão da coalizão.

No presidencialismo de coalizão, o custo de gestão do modelo é assunto de primeira ordem: como se ter condições de negociar agendas programáticas, prioridades de pautas, reformas estruturantes (como a tributária, a previdenciária etc.) e definição da alocação dos recursos públicos no orçamento? Há um “jogo” entre os atores na coalizão multipartidárias envolvendo custos e contrapartidas promissoras: cria a possibilidade de ganhos de troca e de cooperação entre os atores políticos (PEREIRA; MELO, 2012; AMES, 2003).

Coaduna-se com a visão otimista do presidencialismo de coalizão brasileiro, pós redemocratização, que se fundamenta na construção de uma Base governista capaz de promover a governabilidade. A racionalidade do presidencialismo estrutura-se sobre as seguintes regras: a ampliação dos poderes de agenda do presidente e dos líderes partidários, resultando em distribuição de recursos aos parlamentares, induzindo, portanto, à cooperação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; SANTOS, 2003).

Em estudo aprofundado sobre a produção legislativa, de autoria de Gomes (2013), contendo a análise de mais de vinte mil proposições, apresentadas no período de 1999 a 2006 no Congresso Nacional, há, entre outras conclusões, a apresentação de quatro tipos de interação entre os poderes: a cooperação, a liderança da coalização de governo, a liderança do Legislativo e o impasse. Segundo o autor, a influência da coalizão é destacada:

No caso brasileiro, no contexto do presidencialismo de coalizão, a racionalidade do parlamentar para solucionar conflitos de interesses individuais e institucionais (sistêmicos) nas interações com os demais atores (nas diversas instâncias de decisão do Congresso) seria influenciada com maior intensidade pelas sinalizações da coalizão de governo, mediadas pelas lideranças dos partidos políticos (GOMES, 2013, p. 72).

O gerenciamento da coalizão consiste em execução de cálculos e estratégias do presidente acerca do agrupamento em seu entorno, as alianças, a quantidade de partidos e a proporcionalidade das distribuições de cargos e recursos aos integrantes dessas legendas. Além disso, envolve o pensar no poder de influência que membros da base terão sobre as políticas públicas, sua formulação e desenho. Na teoria, quanto mais eficiente for a distribuição dos recursos e a proximidade ideológica da coalizão, maiores serão as chances de sucesso nas agendas conduzidas no âmbito do Parlamento (HIROI; RENNÓ, 2014).

A coordenação da coalizão, nos dizeres de Amorim Neto e Santos, ocorre por meio da formação do gabinete, a saber:

É praticamente consensual entre os analistas do presidencialismo brasileiro que o melhor instrumento para a consecução dessa tarefa é a formação de gabinetes de coalizão, que visam garantir, de um lado, o devido apoio legislativo ao Executivo e, de outro, a adequada participação dos partidos na condução do governo. Aliás, tal solução não é nenhuma surpresa dado o sistema multipartidário brasileiro (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 18).

Vejam-se os seguintes casos: ao final do primeiro mandato, a presidente Dilma foi bem avaliada pelos institutos de opinião pública, em especial pela denominada “faxina ética” ocorrida em 2011, quando seis ministros foram exonerados de seus cargos. No início de 2015, a presidente Dilma sofre uma derrota contundente. O deputado Eduardo Cunha foi eleito e conduzido ao cargo mais importante da Câmara dos Deputados, o de presidente, com 267 votos, contra 136 contabilizados ao candidato Arlindo Chinaglia (SILVA, R., 2015). Na sequência, o então presidente delineou em discurso a programação para o biênio, com vários projetos indesejados pelo Planalto. A presidente da República ainda ensaiou uma tentativa de se aproximar e apaziguar a relação, mas não houve avanços. Dilma não cederia o suficiente para obter o apoio ou pelo menos ter o canal de comunicação em aberto (ABRANCHES, 2018).

Sobre o cargo de presidente da CD, ele detém importantes prerrogativas, atribuições e poderes institucionais, espalhadas pelo regimento interno. Todas elas servem ao propósito de coordenar o processo legislativo e de organizar os trabalhos, com influência tanto na escolha de ocupantes dos cargos da Casa quanto na definição da agenda de matérias constantes da pauta de votação. Por isso, ocupar o cargo de presidente da Câmara atrai o interesse dos partidos ou

da própria coalizão de apoio ao governo, porque, dessa forma, o grupo poderia gerenciar o processo de tramitação e aprovação das leis, destacadamente daqueles projetos de iniciativa do presidente da República, cujo início se dá pela CD, depois são enviados ao Senado, para então retornar a Casa Iniciadora (VIEIRA, 2009).

No presidencialismo, os ministérios são distribuídos pelo presidente de forma discricionária, ou seja, ele escolhe ou não os partidos para junto com o governo tomar as decisões acerca da política pública. Pode ocorrer do chefe do Executivo escolher um ministro sem nenhum vínculo partidário, por exemplo, mas com qualidades técnicas ligadas à pasta. Há ainda situações em que a escolha recai sobre um integrante do partido, porém não houve endosso formal do partido. Percebe-se o quanto é importante o relacionamento com o Legislativo na construção da Base aliada (FREITAS, 2016).

Ora, o padrão de relação com os integrantes do Legislativo já não era ponto alto dos mandatos: de janeiro de 2011 a outubro de 2014, a presidente havia recebido com exclusividade dois deputados e treze senadores (DA FAXINA..., 2016). No segundo mandato, não demonstrou alteração em sua postura na condução do governo, ficaram muito conhecidos os apelos do Senador Suplicy, primeiro senador eleito pelo PT, que depois de 24 anos de mandato não foi recebido sequer uma vez pela presidente Dilma.

Diferentemente do governo Temer, em 90 dias à frente do país, ele recebeu mais parlamentares que sua antecessora em cinco anos, incluindo parte do primeiro mandato. Em um levantamento elaborado pelo Jornal “Valor” a partir das agendas oficiais de ambos, divulgadas na página do Palácio do Planalto na internet, demonstrou-se que Temer recebeu, individualmente, ou em pequenos grupos, 72 parlamentares em três meses. Dilma, em um mandato e meio, reuniu-se com 66 (JUBÉ; PUPO; PERES, 2016).

A gestão de Dilma é pressionada pelo ambiente político hostil à presidente. Criou-se uma ligação entre o avanço das investigações de corrupção e a crise política, causando um desentendimento entre Legislativo e Executivo. A título de exemplo, em 18 de março de 2015, o ministro da Educação se indis põe com o deputado Eduardo Cunha, que anuncia sua demissão antes de qualquer pronunciamento oficial (MINISTRO..., 2015; ABRANCHES, 2018).

Além disso, cogita-se que a presidente fazia reuniões principalmente com os líderes, mas o mesmo jornal noticiou que a frequência de encontros de Dilma com eles era bem menor. Considerando o mesmo período, a presidente participou de 67 reuniões com líderes da Base governista e bancadas de partidos aliados, além de audiências com os presidentes de partidos

aliados. Em 90 dias, Temer havia realizado doze reuniões, praticamente uma por semana (JUBÉ; PUPO; PERES, 2016).

Abranches (2018, p. 301) realçou de forma simples e precisa o contexto do governo Dilma, para ele “A tensão permanente com o Congresso e a desconfiança recíproca na relação entre a coalizão e a presidente Dilma provocaram o aumento do custo de gestão da coalizão”.

O professor Moisés ressalta o diferencial existente na habilidade de organizar a base, nos seguintes termos:

Para o parlamento funcionar como funciona faz-se necessária a habilidade presidencial para formar e manter coalizões capazes e, por parte do legislativo, lideranças igualmente capazes e com disposição de parametrizar suas ações pela agenda do Executivo. Faz diferença, portanto, as características próprias da elite que conduz o processo decisório legislativo, seus “operadores chaves” (MOISÉS, 2011, p. 39).

A situação chega ao extremo, em meados de 2015, quando o presidente Eduardo Cunha oficializa seu rompimento com o governo. O presidente da CD alegou tentativas do governo de fragilizá-lo, por meio de processos no âmbito da Operação Lava a Jato (GONÇALVES, 2015). Dessa forma, mesmo sendo uma decisão pessoal, tal ato incentivou uma dissidência do grupo de apoio do governo, que impactaria fortemente a coalizão.

De forma diferente, muito próximo da posse de Temer, realçava-se sua característica de negociador: à época o Líder do governo, Deputado André Moura (PSC-SE) se pronunciou:

Essa é a característica de um homem que passou 24 anos na Câmara, presidiu a Câmara três vezes. Chega-se a esse posto por saber lidar com o parlamento. Ele sabe dialogar, atende individualmente, escuta, dá retorno, liga para dar satisfação, os ministros do governo também dão retornos e encaminhamentos. E não é só o atendimento, é a atenção: ele mesmo liga, telefona (JUBÉ; PUPO; PERES, 2016, p. 1).

Já o Deputado Guimarães (PT-CE) rebateu:

Não tem nenhuma relevância criar essa dicotomia com as agendas, isso é política pequena. Não é papel de presidente da República ficar recebendo deputados e senadores no varejo, porque esse toma-lá-dá-cá enfraquece a democracia (JUBÉ; PUPO; PERES, 2016, p. 1).

Em estudo sobre a obstrução e processo decisório na CD, de 1991 a 2010, os cientistas Hiroi e Rennó (2014), esclarecem que as dimensões dos conflitos intra e intercoalizão, bem como o gerenciamento da coalizão de governo, são elementos imprescindíveis para o entendimento do processo decisório na Câmara, incluindo o uso de táticas de obstrução. Há

complementariedade desses fatores para construir o “clima” na Câmara dos Deputados acerca da relação Executivo-Legislativo.

No estudo de Bertholini e Pereira (2017), é explícita a importância da atuação do presidente na relação entre os poderes. Quanto às tratativas desenvolvidas com os partidos e parlamentares para a montagem de sua coalizão, o presidente brasileiro possui, com alto grau de discricionariedade, um conjunto de “bens de troca” que fazem parte do *portfólio* ou “caixa de ferramentas” da gerência de seu governo. Esses bens, já mencionados em outros trechos, são objeto de barganha para obtenção de apoio parlamentar às iniciativas do presidente, bem como a possíveis bloqueios a ações da Oposição que visem a constranger o Executivo.

Os autores mencionam claramente a possibilidade de impedimentos às ações de fiscalização como um dos possíveis apoios daqueles que estão na Base aliada. Dessa forma, um dos pressupostos essenciais é que os presidentes devem maximizar seu suporte político no Parlamento com um menor custo possível da gerência.

Nas palavras de Bertholini e Pereira (2017, p. 529), “é possível inferir que uma boa gerência por parte do presidente será capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político”.

A pesquisa aqui empreendida pode reforçar o posicionamento dos autores supramencionados, todavia, podendo obter resultados de forma inversa: uma má gerência pode produzir um maior número de tentativas de controle.

Em seu discurso de posse, em 12 de maio de 2016, o ex-presidente Temer afirmou:

Executivo e legislativo precisam trabalhar em harmonia e de forma integrada. Até porque no Congresso Nacional é que estão representadas todas as correntes da opinião da sociedade brasileira, não é apenas no executivo. Lá no Congresso Nacional estão todos os votos de todos os brasileiros. Portanto, nós temos que governar em conjunto (BRASIL, 2016b, n.p.).

Convém reproduzir as referências feitas em discurso semelhante da ex-presidente Dilma em 2015:

Sei que conto com o apoio dos senhores e das senhoras parlamentares, legítimos representantes do povo neste Congresso Nacional. [...] Peço aos senhores e às senhoras parlamentares que juntemos as mãos em favor do Brasil, porque a maioria das mudanças que o povo exige tem que nascer aqui, na grande casa do povo (BRASIL, 2015e, n.p.).

Quando se traz para discussão a versão “semipresidencialista” é porque o próprio presidencialismo já se aproximou de alguma forma do parlamentarismo em alguns casos. Há

uma interconexão entre o Executivo e Legislativo. Desse modo, apesar dos cenários de multipartidarismo, alta fragmentação e presidentes minoritários, há mecanismos para compor coalizões de governo, como a formação do gabinete (AMORIM NETO, 2006).

O Brasil reúne as características de um sistema partidário fragmentado, representação proporcional e forma de estado federativa. Ou seja, sem a construção de uma Base de apoio no Congresso Nacional, o Executivo brasileiro teria muita dificuldade de viabilizar as tentativas de implantação de políticas de Estado.

De fato, a presença simultânea de presidentes fortes e instituições de controle igualmente fortes, a exemplo do Ministério Público e Tribunais de Contas (órgão de auxílio ao Parlamento), é fator relevante para a manutenção do equilíbrio, uma vez que essas instituições estabelecem parâmetros para atuação dos atores, tanto de presidentes como de parlamentares. A qualidade e independência dos controles é variável-chave para entender o equilíbrio institucional alcançado no presidencialismo brasileiro (PEREIRA; MELO, 2012).

O Executivo tem como mecanismo de gestão a distribuição de cargos aos partidos que formam sua Base de apoio e a liberação das emendas individuais dos parlamentares apresentadas no momento da deliberação sobre o orçamento público (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003, AMORIM NETO, 2006). Na mesma linha, em apontamento de Chaisty, Cheeseman e Power (2014), a eficácia na gestão do presidencialismo de coalizão verificada nas duas últimas décadas é baseada na combinação variada de alguns elementos, como poderes legislativos do presidente, prerrogativas orçamentárias a ele atribuídas, *cabinet management*, poderes partidários ou mesmo por mecanismos informais.

A busca pela governabilidade não deveria mutilar o Parlamento, a ponto de ele não exercer uma função típica, que é a de fiscalizar. Ao mesmo tempo em que o relacionamento deve ser construído para permitir uma agenda de aprovação de projetos elaborados pelo Executivo ou construídos por ambos os Poderes, o Parlamento representa os cidadãos e esses desejam saber se os recursos públicos e as políticas públicas estão sendo implementadas em prol do bem comum.

Freitas (2016) ensina que “coalizão” não é um mero adjetivo de presidencialismo, o presidente governa amparado por essa coalizão. Ela explica:

O aparente desequilíbrio entre os Poderes em prol do Executivo no tocante à produção legal não pode ser explicado apenas pelas garantias constitucionais e regimentais cedidas a este poder. Para dar conta da excessiva fragmentação do Congresso, os presidentes eleitos, sistematicamente, têm composto coalizões governamentais – dividem as pastas ministeriais entre os partidos que compõem o Congresso Nacional – formando maiorias legislativas que o sustentam, assegurando sua predominância. O sistema político brasileiro é, portanto, um presidencialismo de coalizão no sentido estrito do termo: Presidentes governam amparados por uma coalizão partidária. Coalizão, portanto, não é um qualificativo ou apêndice ao presidencialismo (FREITAS, 2016, p. 16-17).

Em estudo sobre o “Presidencialismo e a Governabilidade nas Américas”, Amorim Neto (2006) analisa governos na América, em especial o venezuelano e brasileiro, para verificar, entre outras, a correlação entre as estratégias decisórias dos mandatários das nações e a formação de seus gabinetes. A opção de usar suas prerrogativas, por exemplo, a edição de medidas provisória, caracteriza uma coalizão fraca, já a escolha de não empregar seus poderes é marcada por uma Base aliada mais forte. Desse modo, os autores afirmam que presidentes têm muito mais opções do que os primeiros-ministros no que tange à formação do gabinete ministerial. Enquanto os últimos se veem obrigados, na grande maioria das vezes, a formar governos sobremaneira partidários, os primeiros podem montar as mais diversas formas de gabinete, fundamentados em critérios de seleção e de recompensa política.

Segundo Bedritichuk (2016), as diferentes abordagens aplicadas à realidade latino-americana mostram o avanço no entendimento sobre o presidencialismo. Desde uma posição simplificada e alinhada aos ditames de Linz (1990) de que o sistema não funcionaria até a concepção mais ampla que considera a interação com outras instituições. De fato, os estudos sobre o tema têm tido sempre um caso concreto sobre o qual se debruçar. O ano de 2016 é mais um desses casos. O processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff suscitou, no meio político, discussão sobre a adoção ou não do parlamentarismo

No livro “Presidencialismo de coalizão em movimento” (PERLIN; SANTOS, 2019) os textos giram em torno justamente do período objeto de estudo e procuram explicações e tendências acerca do presidencialismo de coalizão. Ao analisar as relações no governo Dilma Rousseff, destacou-se a importância de fatores endógenos e exógenos. Observaram-se ainda duas alterações nos padrões pré-existentes essenciais para os resultados encontrados. A primeira foi a excessiva centralização da formulação de políticas ocorrida no âmbito da Presidência da República, contrariando o desenho institucional que prevê descentralização por meio dos ministérios, como já amplamente citado nesta pesquisa, a importância do gabinete de

coalizão. Já a segunda foi o processo de confrontação entre Executivo e Legislativo, no âmbito da Presidência da Câmara dos Deputados, cuja regra geral vinha sendo o alinhamento ou, ao menos, a colaboração. Neste último caso, envolve atribuições, poderes e prerrogativas do presidente, os quais influenciam diretamente o funcionamento da Casa (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019).

Nesse passo, relembram-se as eleições para a Presidência da Casa: enquanto no início de 2015 o Governo apoiou o candidato derrotado para a Câmara, o presidente Temer demonstrou-se um grande aliado do presidente Rodrigo Maia, que assumiu durante o período restante do mandato de Eduardo Cunha.

Além disso, em artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, Pereira estendeu sua pesquisa publicada em 2017 para abarcar o período de Temer, ao final concluiu que o presidente foi o mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. A gestão da coalizão promovida por Temer favoreceu não só a aprovação de matérias difíceis, que exigiam quorum, como o Novo Regime Fiscal e a rejeição de duas denúncias contra o presidente, como parece ter contribuído para diminuição das verificações por parte dos deputados, o que será visto durante a pesquisa.

Ainda sobre a gestão da coalizão, Pereira afirma:

A chave desse suposto enigma está na gerência da coalizão. Temer tem-se saído incrivelmente bem numa tarefa típica de todo presidente num sistema político multipartidário, no qual o partido do chefe do Executivo em geral não dispõe de maioria no Legislativo. [...]

Dito de outro modo, Temer tem sido mais feliz que seus antecessores ao perseguir o objetivo de todo presidente na administração de um governo racional: maximizar o apoio político com o menor custo possível (PEREIRA, 2017).

Cabe salientar que o presidente Temer aprovou medidas consideradas difíceis e polêmicas: Novo Regime Fiscal ou “Teto de Gastos” para os gastos públicos (Emenda Constitucional nº 94, de 2016) (BRASIL, 2016a), as reformas trabalhistas (Lei nº 13.467, de 2017) (BRASIL, 2017b) e do ensino médio (Lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 2017a), a mudança do marco regulatório do petróleo (Lei nº 13.679, de 2018) (BRASIL, 2018a) e a criação de uma nova taxa de juros para o BNDES (Lei nº 13.483, de 2017) (BRASIL, 2017c), entre outros exemplos. Muitas dessas propostas exigiram quorum qualificado em dois turnos de votação em cada uma das Casas Legislativas.

Tais situações estão em consonância com os motivos de se escolher o período temporal da 55ª Legislatura para análise. Ademais, este trabalho almeja contribuir com o processo de

análise desses fenômenos ao explicitar como a atividade de fiscalização parlamentar se desenvolveu diante dos embates entre os poderes.

Nessa linha, Silva, V. (2016) demonstra como presidentes recorrem a mecanismos de controle político da burocracia pública num sistema que envolve a tripartição de poderes e as coligações. Portanto, segundo ele, ao delegar para uma burocracia pública estabelecida a tarefa de implementar as políticas públicas, presidentes enfrentam riscos. Em complemento, os riscos mencionados são identificados pela teoria da agência, tratada mais à frente.

Recorda-se que o caráter multipartidário do presidencialismo brasileiro faz com que a administração pública possa se constituir em moeda de troca nas negociações de cargos públicos. Assim, pelo padrão de interação do Executivo e Legislativo, ancorado na construção de coalizões majoritárias de apoio e sustentação ao presidente da República, reduz-se, segundo o autor, a capacidade de efetivo controle das agências burocráticas por parte do Parlamento (BRASIL, 2018f).

Sobre o controle das políticas públicas no presidencialismo de coalizão, notou-se o aumento da fiscalização das ações do Executivo, à medida que aumenta a distância entre as ideologias partidárias (SILVA, V., 2016). Com efeito, no presente trabalho, os eventuais achados podem indicar que o exercício de fiscalização é ou não uma atividade mais restrita à Oposição. Se for comprovado que os instrumentos de fiscalização são apresentados por integrantes da própria coalizão. Além disso, ao se isolar a agremiação partidária, propiciará a verificação de sua atuação fiscalizatória.

No contexto do presidencialismo de coalizão, a produção legislativa é objeto de vários estudos. Se fixar a atenção para as taxas de aprovação, por exemplo, os valores de sucesso⁹ na aprovação de leis - a única grande exceção à forma institucional do “presidencialismo de coalizão” parece ter sido o governo Collor. Esse governo logrou aprovar apenas 65% dos projetos que submeteu ao Congresso Nacional - 5% abaixo da média -, assim como as iniciativas do Executivo sobre a produção legal atingiu uma taxa de dominância¹⁰ de 77% - ou seja, 8% abaixo da média (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Schier (2016) confirma essas taxas:

⁹ Taxa de sucesso do Executivo: percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos de iniciativa do Executivo.

¹⁰ Taxa de dominância: percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados.

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa considere-se que desde a promulgação da Constituição de 1988 a taxa média de dominância do Presidente da República no Congresso Nacional oscila entre 75 e 90% (a depender do governo, tendo uma média de 76,6%). A taxa de sucesso do Presidente da República no Congresso Nacional gira em torno de 80% (SCHIER, 2016, p. 275).

Portanto, o presidente consegue aprovar a maioria das propostas que protocola no Legislativo, principalmente como resultado de sua gerência efetiva da coalizão. Além disso, as propostas transformadas em lei são em regra originadas de projetos do Executivo. Essas altas taxas de sucesso e dominância são explicadas pelo enorme Poder do presidente e dos Líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; PEREIRA; MUELLER, 2003).

A predominância das iniciativas do Executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso de aprovação de seus projetos parecem trazer à tona a imposição da agenda do Executivo. Tais taxas serão úteis para testar também a influência no que tange à fiscalização.

Em Ames (2003), ao tratar da produção legislativa, identificou-se um predomínio amplo das iniciativas de caráter paroquialista. Todavia, estudos concluíram na direção oposta, a exemplo de Amorim Neto e Santos (2002; 2003), Ricci (2003) e Figueiredo e Limongi (2001a) nos quais predominam as leis de abrangência nacional e Lemos (2001), que além disso, constatou o caráter difuso.

Parte da pesquisa tem a intenção de evidenciar as ações de controle empreendidas pelos deputados, ao procurar respostas dos impactos da gestão da coalizão sobre a função de fiscalização. Alega-se que tais alianças relativizam o papel de fiscalização do Parlamento em relação ao Executivo (exceto quando existe quebra da aliança ou divergência interna na Base da coalizão), e ainda, o presidencialismo de coalizão tem favorecido historicamente a continuidade do patrimonialismo e do clientelismo, tão presentes no setor público brasileiro (SCHIER, 2014).

Não obstante a farta literatura acerca do presidencialismo de coalizão, são poucas as referências à sua influência no funcionamento do sistema de controle externo (função fiscalizatória), exercida pela Câmara dos Deputados.

Desse modo, examinar o desenvolvimento da *accountability* parlamentar no contexto da nossa democracia presidencialista formada por um governo de coalizão é fundamental para melhor entender este modelo democrático brasileiro. Para tanto, é preciso agregar os conceitos de teorias já consagradas em estudos da Ciência Política para servirem de norte ao entendimento dos possíveis achados.

2.2 TEORIAS APLICADAS

2.2.1 Agência e Cadeia de Delegação

O presidencialismo é uma cadeia de delegação. O eleitorado designa dois agentes para representá-lo: o presidente e os integrantes do Congresso. A eles são atribuídos poderes, ou seja, delegam-se poderes (SHUGART; CAREY, 1992; STROM; WOLFGANG; TORBJÖRN, 2005). O sistema continua em uma hierarquia de delegações, a qual é possível representar pela Teoria da Agência, amplamente aceita pela Ciência Política (AMORIM NETO; TAFNER, 2002).

Em “Instituições e Política no Controle do Executivo”, Figueiredo explica também esse encadeamento de delegação:

A Constituição brasileira dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, enquanto os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Em um sistema pluripartidário, em que a formação de governos de coalizão é o padrão dominante autoridade para definir a agenda e poder legislativo facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam a cooperação com o Executivo. Por outro lado, esses poderes diminuem a influência individual dos parlamentares e previnem conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases eleitorais do Executivo e Legislativo, em um sistema de separação de poderes. Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apoia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes (FIGUEIREDO, 2001, p. 691).

Mais à frente, retoma-se a teoria, vale contextualizar a situação da 55ª Legislatura. A eleição de 2014 conduziu a presidente Dilma e o vice-presidente Temer ao Palácio do Planalto, a fim de implantar um conjunto de ações anunciadas no programa político e, por consequência, nomear os ministros das respectivas pastas. Ao mesmo tempo, os parlamentares do Senado e da Câmara tomaram posse em 2015. Assim, a cadeia de delegação da legislatura tomava sua forma.

A atual Constituição Federal completou trinta anos em outubro de 2018 e, em seu início, realça o Estado democrático. Segundo o Datafolha, o aniversário foi presenteado pela aprovação dos brasileiros, 69% consideram a democracia a melhor forma de governo. É o índice mais alto nos quase trinta anos de sondagem. Em setembro de 1989, eram 43% os que concordavam ser a democracia a melhor forma de governo (DATAFOLHA, 2018). Em 2019, embora não seja do escopo da pesquisa, vale a pena destacar que ocorreu um pequeno

decréscimo de 69% para 62% dos que apoiam a democracia. Assim, ela ainda é majoritariamente preferível, por 6 em cada 10 brasileiros. Outros 22% não têm preferência podendo ser a democracia ou ditadura (DATAFOLHA, 2019).

Em outra pesquisa, organizada pelo Barômetro das Américas (*Latin American Public Opinion Project*), conhecido pela sigla, em inglês, LAPOP¹¹, cresceu o número de brasileiros para os quais a democracia é a melhor forma de governo. Eles somavam 52% em 2017, e passaram a contabilizar 60%, em 2018. O levantamento expõe o aumento da proporção de brasileiros que dizem confiar nas instituições de 41%, em 2017, para 51%, em 2018 (AVELINO, 2019).

Nesse contexto, o Parlamento tem papel essencial no sistema de freios e contrapesos. E, assim, pode contribuir significativamente para a consolidação da democracia na América Latina, se ele tiver condições de desempenhar suas três funções principais: co-governo (legislar), limitação e controle de poder, bem como a representação (KRUMWIEDE; NOLTE, 2000).

O ideário não é de hoje. A teoria da separação de poderes, delineada pela primeira vez pelo grego Aristóteles e, posteriormente, por Locke, ganhou repercussão com a obra de Montesquieu, “O espírito das leis”, que, em obra traduzida, diz:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (MONTESQUIEU, 1995, p. 119).

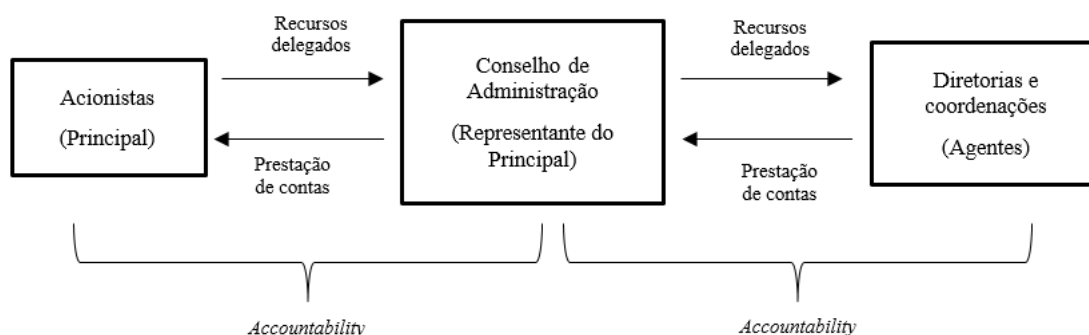
Os poderes não podem se sobrepor, ou impor sua vontade de forma tirânica. As atribuições de cada um devem ser preservadas, por meio do sistema de freios e contrapesos. Os preceitos democráticos exigem condições para que os cidadãos expressem suas preferências e possam controlar e responsabilizar governos, e esse conjunto voltado à prestação de contas é o que se denomina *accountability* (PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1997; LAPA, 2007).

O desempenho da Câmara dos Deputados na atividade de fiscalização corresponde diretamente ao produto a ser entregue ao cidadão, e para uma melhor compreensão sobre o papel do Parlamento recorre-se, entre outras, à Teoria da Agência. Segundo essa teoria, os

¹¹ O Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP) atua na realização de enquetes de opinião pública. Desde os anos 1970, vem realizando enquetes de forma sistemática na América Latina com o propósito de examinar os pontos de vista dos cidadãos no âmbito político, especificamente seus comportamentos e valores relacionados à democracia (AVELINO, 2019).

conflitos de agência surgem quando o bem-estar de uma parte (proprietário), chamado de principal, depende das decisões tomadas por outra (denominada agente), responsável pela gestão e administração do patrimônio do principal. No setor privado, a relação pode ser traduzida da seguinte forma (Figura 1).

Figura 1 - Setor privado (Principal-Agente)



Fonte: Elaborado pelo autor.

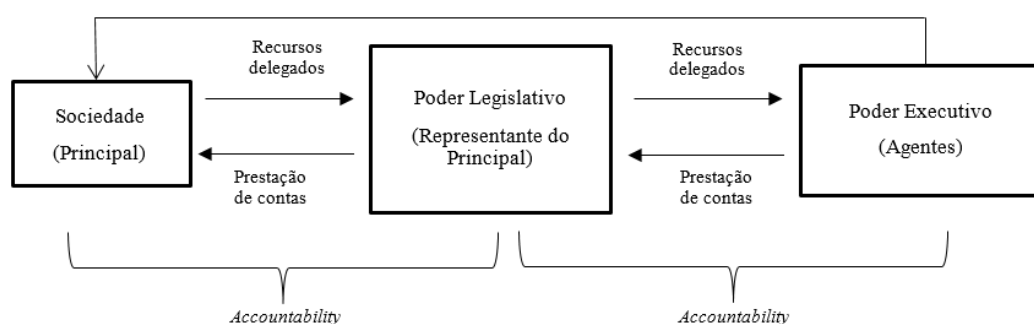
De acordo com a Figura 1, os acionistas investiram recursos financeiros em uma empresa, a fim de obter os lucros advindos da atividade empresarial. Os empregados (Agentes) são os responsáveis pela gestão administrativa e operacional, sendo acompanhados de perto por um grupo, que representa os interesses do principal.

A obrigação de sempre prestar contas ao principal é conhecida por *accountability* e institui um processo no qual o agente demonstra a fiel execução das tarefas em prol dos objetivos estabelecidos pelo principal. É a chamada delegação, onde o agente deve prestar contas de sua atuação a quem lhe delegou a missão. E esse agenciamento, essa delegação de poderes é inevitável em democracias modernas (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003).

O modelo principal-agente é capaz de explicar a relação entre os agentes governamentais, demonstrar os pontos de interação entre eles e as respectivas responsabilidades, a Ciência Política tem aplicado o modelo de forma ampla em seus estudos. Na cadeia reativa de relacionamentos, os atores envolvidos devem prestar contas ao principal, também chamado de mandante, tal como os agentes devem se explicar perante o representante do principal (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; SHUGART; MORENO; CRISP, 2000).

Na Figura 2, representa-se a aplicação desse modelo no setor público, tem-se o cidadão (principal), o parlamentar (representante do principal) e os gestores públicos, em grande parte do Poder Executivo, como os agentes. A sociedade entrega os recursos (tributos e outros) e escolhe seus representantes para fiscalizar a correta aplicação desses recursos pelos gestores. O Poder Executivo deve prestar contas daquilo que geriu ao Legislativo. Além disso, cada vez mais a sociedade cobra resultados dos agentes, de forma direta, por meio do controle social, representado pela prestação de contas direta dos Agentes à Sociedade (linha direta).

Figura 2 - Setor público (Principal-Agente)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ratificando o papel do Parlamento, o STF confirma que as "funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia" (BRASIL, 2015f, p. 3). Em outro julgado, ao tratar do direito da minoria de ver instalada uma CPI, o Ministro Celso de Mello destacou o poder constitucional do Parlamento de fiscalizar:

A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo (BRASIL, 2006).

Enfim, o poder emana do povo que, ao escolher seus representantes, delega a eles o poder de gerir e agir no sentido de atender seus anseios. A cadeia de delegação leva ao binômio “mandante-agente” ou principal-agente (LLANOS; MUSTAPIC, 2005). Ao tratar da *accountability* horizontal, O’Donnell (1998) ensina que ela deriva do ideal democrático de que a autoridade política vem de todo e cada membro do *demos*. Assim, os cidadãos que temporariamente – por rodízio, sorteio ou eleição – estão à frente das questões políticas devem tomar suas decisões tendo em vista o bem de todos.

A formação do gabinete presidencial para o segundo mandato da presidente Dilma, eleita com margem apertada de votos, se deu com enorme expectativa de como seria composto o grupo de ministros. Assim, foram criadas mais duas secretarias com *status* ministerial: secretarias da Aviação Civil e da Micro e Pequena Empresa, totalizando 39, entre ministérios e secretarias com *status* de ministério. Do primeiro mandato, permaneceram 19 ministros, entre eles, 15 para o mesmo cargo que ocupavam anteriormente e quatro que ocuparam outras pastas, totalizando 49% de permanências.

No caso do presidente Temer, a cadeia de delegação formada pelos ocupantes dos postos nos ministérios era formada em sua maioria de oriundos do Congresso, dos 24 ministérios, 13 eram congressistas.

A *accountability* de forma geral pressupõe a obrigação de governos e autoridades eleitas de responder por seus atos e decisões políticas diretamente aos cidadãos ou por intermédio de instituições legitimadas. Então, enquanto o voto permite ao cidadão impor penalidade ou premiação ao governante, constituindo-se na ótica vertical, a horizontal ocorre por atuação de órgãos capazes e autônomos, com competências previstas constitucionalmente para vigiar, monitorar, cobrar e fiscalizar.

A fiscalização, no âmbito dos poderes constituídos, está relacionada ao acompanhamento da atividade de outro poder. Sendo assim, não se deve instituir políticas públicas sem avaliá-las de forma consistente, criar subsídios sem se certificar dos possíveis retornos, anistiar multas e perdoar dívidas sem mensurar os impactos dessas renúncias, estabelecer novas regras para um benefício sem estudar sua viabilidade e, por fim, permitir ao Poder Executivo o livre exercício de suas atividades administrativas sem acompanhar de perto a gestão adotada. Ao decidir por não fazer, seria temerário e colocaria em risco a própria existência do Parlamento e, por consequência, do Estado democrático.

Um mecanismo formal e ao mesmo tempo marcante da estrutura de delegação é a realização das reuniões entre o Chefe do Poder Executivo e seus auxiliares diretos, os ministros

escolhidos, são as chamadas reuniões ministeriais. A ex-presidente Dilma conduziu sua primeira reunião ministerial em 27 de janeiro de 2015, com a presença dos 39 ministros das pastas.

A primeira reunião ministerial do ex-presidente Temer ocorreu no dia 13 de maio, um dia depois de assumir o cargo. Estavam presentes 24 ministros para receberem as ordens e prioridades do chefe máximo.

A alegada ausência de eficiência atribuída para o setor público em muitos dos países da América Latina pode ser explicada, em parte, por incapacidade das casas legislativas da região de exercer um trabalho adequado de controle sobre a burocracia e, em particular, sobre a implementação de políticas públicas (VALDIVIESO, 2008).

Utilizando-se do modelo principal-agente, em outra análise, mostrou-se relevante avaliar se a dinâmica interna da coalizão impacta as condições de responsabilização do governo. Ou seja, se o controle de jurisdições ministeriais favorece a atuação monopólica do partido naquela área de política, ou de forma diversa, introduz incentivos ao monitoramento de suas ações pelos demais membros da coalizão (INÁCIO; REZENDE, 2015).

Na relação entre os poderes Legislativo e Executivo existem formas não institucionais de supervisão e controle, por exemplo, o acesso e a participação na formulação de políticas do governo (AMORIM NETO; TAFNER, 2002) e formas institucionais, as quais são objetos deste estudo. O Congresso Nacional possui mecanismos para exercer sua atividade de fiscalização e controle. A Câmara dos Deputados, no período de fevereiro de 2015 a janeiro de 2019, sofreu mudanças em sua composição por causa da influência do Poder Executivo. Nesse período, dois mandatários ocuparam o posto mais importante do país, o de presidente da República, o que repercutiu na organização das alianças e bases no Parlamento.

Cabe destacar ainda a classificação criada por McCubbins e Schwartz (1984), o *fire-alarm* e o *police-patrol*, baseada na Teoria da Agência. A tradução dos termos já nos diz muito sobre cada um. O alarme de incêndio (*fire-alarm*) são constituídos por controles acionados a partir de eventos e o patrulhamento de polícia (*police-patrol*) consistem em controles mais estruturantes e rotineiros. Quanto ao uso, o agente decisor opta por um ou outro sopesando os custos e benefícios, e seu próprio alinhamento com o agente principal. Ao analisar os eventos externos (OE 4), tal divisão será útil.

Dessa forma, as alterações nas composições e seus reflexos não deixam de estar representada na rede de delegação entre principal e agente, sendo relevante para identificar as

responsabilidades de cada um dos agentes. As escolhas e decisões podem ter origem, portanto, desse posicionamento do agente, cujo comportamento é investigado pelas teorias seguintes.

2.2.2 Novo Institucionalismo: Teorias Informacional, Partidária e Distributivista

Há tradições no estudo do legislativo apontadas pelos autores da Ciência Política. A primeira delas, a funcionalista, procura revelar o papel desempenhado pelo Parlamento em cada país. A segunda, desenvolvida a partir da abordagem do novo institucionalismo, busca compreender os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os demais membros e atores políticos para, a partir disso, explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar.

Na abordagem funcionalista, um Parlamento pode ser classificado de três formas: o ativo, o reativo e o “carimbador”. Santos e Almeida (2011) elencam os principais pontos que caracterizam esses três tipos de Parlamento. No grupo de ativo, quando detentor da iniciativa do processo decisório e ator fundamental na implementação dos programas governamentais e na alocação de recursos. O reativo, quando delega a iniciativa das proposições legislativas mais importantes para o Executivo. Assim, a definição da agenda e das prioridades, inclusive a ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares, que estão à frente das lideranças partidárias ou da coalizão legislativa majoritária. Já o Legislativo “carimbador” é aquele que funciona inteiramente dependente do governo. As matérias que tramitam nesse tipo de Legislativo são, tão-somente, para atender a uma regra inteiramente proforma. Assim, diante da coalizão legislativa majoritária, o poder decisório é transferido ao governo, que domina inteiramente a agenda. Os autores colocam que o Legislativo desempenha seu papel “a reboque do Governo”, pois todo o poder decisório é delegado.

A segunda tradição teórica fundamenta-se na abordagem do novo institucionalismo, oriunda da Ciência Política norte-americana, como dito acima, ela se concentra nos estudos dos objetivos da carreira dos parlamentares, das regras vigentes de relacionamento com a instituição Legislativa, com os demais integrantes do Parlamento e com outras autoridades e agentes políticos, desse modo, busca-se explicar as atividades legislativas e as tratativas com o Poder Executivo.

O novo institucionalismo está interessado em considerar uma imagem mais totalizante da relação entre as esferas micro e macro, para tanto, busca um tratamento superior ao mais

simplista de outros paradigmas. Há trabalhos nas últimas décadas que apresentam a existência de três vertentes diferentes reivindicando para si o caráter de “novo”: a sociológica, a histórica e a da escolha racional.

Como explica Limongi:

Institucionalismo porque, em contraste com as teorias explicativas anteriores, o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo, porque era necessário distingui-lo do institucionalismo prático antes do advento da revolução comportamentalista (behaviorismo), que era o institucionalismo dominante na Ciência Política norte-americana antes da Segunda guerra Mundial (LIMONGI, 1994, p. 1).

O novo institucionalismo agrupa estudos principalmente aplicados ao Congresso norte-americano: inicialmente com as teorias distributivista e partidária, depois, apareceram defensores da informacional.

Muito conhecidas e empregadas nas explicações sobre o Parlamento norte-americano. As teorias distributivista, informacional e partidária foram importadas com o intuito de auxiliar na compreensão do funcionamento do Parlamento brasileiro, especialmente acerca dos aspectos da função legiferante (LIMONGI, 1994).

Como assinala Carvalho, em suas conclusões:

Vale notar que aqueles que apontam para possíveis caminhos de convergência entre as três teorias têm chamado a atenção para o ponto de partida comum que informa os três modelos: todos partem do paradigma da nova economia da organização, paradigma segundo o qual as instituições representam artifícios voltados à diminuição dos custos de transação, permitindo aos participantes capturarem os ganhos advindos da cooperação (CARVALHO, 2003, p. 60).

Quanto aos fenômenos envolvendo a função de fiscalização parlamentar, existem análises feitas por Lemos (2005) e Cintra *et al.* (2015), que servem de guias para este trabalho. Na sequência, recuperam-se os fundamentos das vertentes.

As comissões possuem, dentre outros, o papel de produção e disseminação de informação para o plenário e construção de um texto mais próximo de ser aceito, pois ela deve ser formada por uma representatividade do plenário e não por preferências particularistas. De acordo com a teoria informacional, o principal objetivo dos parlamentares consiste na redução da incerteza sobre as consequências esperadas das políticas públicas sobre as quais precisam decidir, sendo possível tal feito, por intermédio dos colegiados menores (KREHBIEL, 1991).

Amaral registra as diferenças entre os modelos distributivista e informacional, a partir das comissões:

Teoria Informacional é apresentada pela literatura como uma derivação do modelo distributivista. Tem em comum com o referido modelo o individualismo metodológico e a importância do papel das Comissões como atores do processo legislativo. De outro lado, as diferenças estão no fato de que, na visão distributivista, as Comissões são consideradas agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e maximizando os ganhos de troca (aspecto da demanda), enquanto na visão informacional, as Comissões são agentes de produção (aspecto da oferta) (AMARAL, 2009, p. 21).

Mais adiante teceremos comentários sobre cada um dos IFCs, neste momento, frisa-se que os requerimentos de informação, de convocação de ministros e de audiência pública são capazes de diminuir a assimetria informacional, ao subsidiar o Parlamento em estudos, dados e informações sobre determinado objeto ou política pública (LEMOS, 2005)

A teoria distributivista guia os parlamentares pela lógica eleitoral, assim aumentam o interesse em aprovar políticas de cunho clientelista (interesse individual). Nesse caso, as instituições desempenham papel central, possibilitando que os parlamentares sejam capazes de atender seu reduto eleitoral (LIMONGI, 1994). A título de exemplo de aplicação no uso do requerimento de convocação, pode-se verificar se o parlamentar está investigando uma questão específica de seu estado (local) ou algo mais estruturante, sem conexão direta com o eleitorado. Portanto, o modelo distributivista tem por ponto de partida a motivação dos parlamentares, os quais, basicamente, querem se reeleger.

Ao comparar as duas, se para a perspectiva distributivista as instituições são vistas enquanto uma forma de garantir que os ganhos da troca possam ser auferidos, para a perspectiva informacional o problema muda para o de garantir que as decisões sejam tomadas com base na utilização da maior quantidade possível de informação.

Já a teoria partidária apoia-se na delegação de poderes às suas lideranças, pois existe um partido ou coalizão parlamentar majoritários (COX; MCCUBBINS, 1993). Assim, os interesses de cunho particularistas (exigência da distributivista), nem os coletivos do plenário (premissa da informacional) seriam determinantes. Ressalta-se a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade legislativa, ou seja, expressão e forma do controle dos partidos sobre a atividade legislativa. Neste caso, incluem-se também as decisões de exercer o controle ou não.

De fato, tem se verificado a coexistência de elementos de cada uma das teorias no comportamento legislativo brasileiro, conforme pontuam Santos e Almeida (2011). Na verdade,

as teorias devem ser vistas de forma integrada no momento da análise. Retomando o poder de agenda visto no presidencialismo de coalizão, sabe-se que Executivo dominaria a agenda por dispor de vantagens institucionais para aprovar suas proposições legislativas. Essas explicações valorizam a perspectiva partidária de organização do Legislativo. Entretanto, muitos autores admitem a necessidade de também abordar aspectos das outras duas teorias sobre a organização legislativa, incluindo pressupostos distributivistas e informacionais, envolvendo as comissões do Congresso (GOMES, 2013).

Na mesma linha, Martins (2011) em estudo a respeito da produção legislativa na área de educação inspirou-se, em parte, na perspectiva (neo) institucionalista e, dentro desta, o enfoque da escolha racional. A partir da premissa de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas desse enfoque, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais.

O ator responsável pela ação de controle deve ser considerado dentro de um contexto. O controle pode depender de outras condições, decorrente do contexto institucional em que se inserem os trabalhos parlamentares. As ações que dependem da participação de outros atores para sua continuidade, como a criação de uma comissão parlamentar de inquérito ou a aprovação do parecer preliminar de uma PFC (planejamento) e os desdobramentos de sua execução até o parecer final, estão sujeitos a concordância de outros atores, que precisam ser sensibilizados. Assim deve existir uma similaridade de preferências entre eles, autor da proposição e o parlamentar que terá alguma ação de influência para formalizá-la (MONTEIRO, 2018).

Sabe-se que o voto do parlamentar é resultado de um comportamento estratégico no qual são consideradas além de suas preferências pessoais (CÂMARA, 2019). Não só o voto, mas as decisões de fiscalizar ou não carregam consigo as preferências individuais e eventuais constrangimentos políticos e institucionais a serem eventualmente enfrentados. Por isso, é difícil aceitar que basta uma única teoria para explicar todos os fenômenos envolvidos.

De fato, uma teoria isoladamente pode não ser capaz de responder às indagações da complexa função de fiscalizar, objeto do próximo capítulo.

2.3 FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Segundo Stuart Mill, filósofo e economista inglês, que defende para o Poder Legislativo uma missão destacada na função de controle e fiscalização dos demais poderes, o

Parlamento é o fórum para os debates, o diálogo, a crítica, a discussão, a concertação e a fiscalização da ação governamental. Stuart ocupou cadeira no Legislativo Inglês realça o papel de fiscalização parlamentar, pois se trata de função específica da Assembleia representativa a de vigiar e controlar o governo; de jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; de compelir o governo a mais completa exposição e justificação de todos esses atos (MILL, 1964).

Em Brasília, o projeto arquitetônico do Palácio do Congresso Nacional está erguido em terreno elevado, acima dos demais palácios, sendo uma forte expressão artística do *status* de vigilante. Ademais, é exatamente nesse local que o Chefe do Poder Executivo brasileiro, escolhido pelos cidadãos e diplomado pela Justiça Eleitoral, faz seu compromisso de posse, perante os representantes do povo (art. 57, § 3º, da CF/88) (BRASIL, [2020a]).

O Congresso se reúne em sessão conjunta e solene para que o eleito faça seu juramento, que de tão importante está estabelecido na própria Carta Magna: a autoridade deve “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil” (art. 78 da CF/88) (BRASIL, [2020a], n.p.).

Com efeito, realça-se o papel de fiscalização, objeto de estudo desta pesquisa, e para chegar aos resultados, é preciso compreender o conceito de controle parlamentar e as competências definidas na CF/88, bem como as características dos Instrumentos de Fiscalização e Controle.

A função de fiscalização parlamentar é precursora da construção do próprio Poder, como lembra Silva,, J.:

Em verdade, se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que **todas as suas funções são funções de controle**, porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a **controlar o poder do soberano** (SILVA, J., 2010, p. 139, grifo nosso).

Nessa linha, considera-se uma das mais antigas e marcantes funções dos Parlamentos em geral e do Congresso Nacional brasileiro em particular: a de controle político, isto é, quando o Parlamento serve “[...] de canal de comunicação entre os detentores do poder político e os governados e de orientação política do governo” (CAGGIANO, 2004, p. 30).

O’Donnell (1998) define *accountability* horizontal:

A existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes públicos ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40, tradução nossa).

A função parlamentar do controle do Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos, é marcada como uma das funções primordiais dos Parlamentos. Apesar de ter sido comprimida pelo protagonismo da função legislativa no século XVIII, em especial a sublimidade das leis gerais e libertadoras. Hodiernamente surge com extrema importância, em função da diminuição da grandeza das leis, inflacionadas e, com frequência, totalmente privadas de uma eficácia prática, há de certa forma um exagero na criação de novas leis, e da crescente importância de atuação do próprio governo em gerar regras que são substancialmente de natureza decisória e constituem atividades de grande inovação política (COTTA, 2004).

O papel de titular do controle externo a ser desempenhado pelo Congresso Nacional, está disposto no art. 70 da CF/88:

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, [2020a], n.p.).

Em outro trecho da CF/88, mais precisamente em seu art. 49, inciso X, encontra-se a competência exclusiva e indelegável do Congresso Nacional de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, [2020a], n.p.).

O RICD estabelece, na Seção X, os atos e fatos que estão sujeitos à fiscalização e controle:

Seção X - Fiscalização e Controle

Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões: I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal; II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado; III - os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade; IV - os de que trata o art. 253 (BRASIL, 2020c, p. 43).

Posteriormente, o art. 253, referenciado no art. 60, dispõe:

Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que: I – encaminhadas por escrito ou por meio

eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor; II – o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020c, p. 86).

O modelo adotado pela CF/88 de divisão de poderes em relação ao sistema político, não determina uma separação estanque, mas uma interdependência que permite a realização de funções atípicas e predominantes. A divisão de poderes não significa necessariamente conflito entre executivo e legislativo, todavia pressupõe condições de que este último tenha capacidade de legislar com autonomia e de fiscalizar as ações do executivo fora das situações-limite (MOISÉS, 2011).

Além disso, fatores como a capacidade dos cidadãos de expressarem suas preferências, de exercerem o controle sobre os governos e de responsabilizá-los (*accountability*), a relação de equilíbrio e controle entre os Poderes são essenciais para determinar o arranjo democrático, entre as tantas possibilidades de combinar as características institucionais de um sistema político (LAPA, 2007).

A designação que se demonstra mais apropriada para identificar essa espécie de controle é aquela denominada de “controle parlamentar ou, ainda, controle exercido pelo Poder Legislativo, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração” (MEDAUAR, 1990, p. 112). Entendemos por controle parlamentar a atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo, semelhante à Llanos e Mustapic (2005).

Abordando a estrutura de governo, a classificação de Bresser-Pereira é útil para posicionar o controle parlamentar, a partir do critério funcional podemos dispor os mecanismos de controle relevantes em um leque que vai do mecanismo de controle mais difuso, automático ao mais concentrado e fruto de deliberação; ou do mais democrático ao mais autoritário. Segundo esse critério, e dispostos nessa ordem, há os seguintes mecanismos de controle, além do sistema jurídico que antecede a todos: (1) mercado, (2) controle social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Em relação a essa classificação, note que os itens “2” e “3” estão demonstrados na Figura 3, tanto o controle social, o qual consiste na cobrança direta, quanto a *accountability* horizontal, sob a responsabilidade daqueles que representam o cidadão.

Se o Parlamento limitasse a sua intervenção apenas à fase legislativa, isto é, restringir-se ao papel de legislador, deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político. A atuação na escolha dos representantes traduz-se no controle vertical, quando são escolhidos os

que devem gerir a “coisa pública” ao mesmo tempo aqueles que devem acompanhar de perto essa administração (*accountability* horizontal). Por seu turno, este controle horizontal é exercido pelas instituições e órgãos, ao lado de grupos societários, e, em um estágio mais alto, as próprias funções estatais ao cobrarem condutas e acertos de outros estão cumprindo o papel catalogado por Bresser-Pereira (1997).

Destaca-se ainda que a melhoria da execução da *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os autores. A *accountability* vertical de responsabilidade dos eleitores, depende em vários sentidos do adequado funcionamento da primeira, cuja responsabilidade cabe aos representantes dos cidadãos (ANASTÁSIA; MELO, 2002; MOISÉS, 2011; MONTEIRO, 2018).

A manutenção da harmonia entre os poderes, ou seja, a não preponderância de um Poder sobre outro, se apoia no sistema de freios e contrapesos (sistema norte-americano de *checks and balances*), que permite a interferência legítima de um Poder sobre o outro, nos limites estabelecidos constitucionalmente (BITTENCOURT, 2009).

O desenho institucional desejado deve ser conformado para que haja um certo equilíbrio entre os poderes e as distribuições das suas competências. No interior desse desenho institucional e seus princípios normativos, é imprescindível que exista a atuação recíproca dos poderes constituídos. E é no exercício do controle que se deve frear os ímpetos e os excessos que porventura cometam os governantes. Por consequência ao se desdobrar as funções dos poderes, em Poder Executivo e Legislativo, este composto por duas casas legislativas, uma formada por representantes do povo e outra casa destinada aos nobres. O elaborador da ideia inicial, Montesquieu (1995), já observava a relevância do controle entre os poderes para que houvesse equilíbrio no exercício do poder. Desde então, os princípios normativos devem acompanhar tais contornos institucionais. (BRUNA; VICTORINO, 2017).

O controle é exercido pelo Parlamento de várias maneiras previstas na Constituição e nas leis. A seguir, tratar-se-ão dessas formas para demonstrar que não se limita aos instrumentos aqui utilizados.

2.3.1 Prestação de Contas

A prestação de contas é um princípio constitucional que decorre da exigência de que qualquer pessoa, seja física ou jurídica, pública ou privada, justifique como empregou os

recursos públicos sob sua responsabilidade, abarcando os recursos financeiros e materiais também. A prestação de contas guarda estreita relação com a *accountability* e ainda com a governança pública, que compreende em essência os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O Congresso Nacional dispõe, assim, de um poderoso instrumento para exercer o planejamento e o controle externo da administração federal (arts. 49, 70 e 71, CF/88) (BRASIL, [2020a]): a prestação de contas a que estão obrigados o presidente da República (art. 84, XXIV, CF/88) (BRASIL, [2020a]): e os dirigentes dos órgãos dos demais poderes, além do Chefe do Ministério Público (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 56) (BRASIL, 2000) (PESSANHA, 2009).

Segundo Monteiro (2018, p. 44-45), a *accountability* é “a prestação de contas e a responsabilização dos burocratas junto ao Poder Legislativo como decorrência da delegação para a formulação e implementação de políticas públicas que lhes foi concedida”.

Durante o período da pesquisa, as contas prestadas pela presidente Dilma relativas ao exercício de 2015 foram rejeitadas pelo TCU. Da mesma forma como ocorreu quanto à análise das contas de 2014. Já as contas apresentadas para os períodos de Temer foram consideradas aprovadas com ressalvas. Nesses casos, o Tribunal emitiu parecer prévio e a decisão final, ficou a cargo do titular do controle externo, que é o Congresso Nacional, o qual até o final deste trabalho não havia se pronunciado (BRASIL, 2016c; 2017i; 2018e; 2019c).

O procedimento da prestação de contas do presidente foi contestado e o Ministro Luís Roberto Barroso determinou, no âmbito de Mandado de Segurança nº 33.729/2015, a alteração das regras para julgamento, que sempre foi na forma de projeto de decreto legislativo deliberado pelas duas Casas separadamente, passarão a ser julgadas em sessão conjunta semelhante às leis orçamentárias (BRASIL, 2015g).

Portanto, o julgamento das contas prestadas pelo presidente da República é uma tarefa eminentemente de fiscalização política, constitui-se de ato decisivo para cumprimento dos preceitos democráticos.

2.3.2 Orçamento Público

O ciclo orçamentário prevê a intercalação entre os poderes e evidente atividade fiscalizatória do Legislativo: a) Elaborar (Executivo); b) Aprovar (Legislativo); c) Executar

(Executivo); e d) Controlar (Legislativo). O Orçamento Público consubstanciado no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é, segundo o ex-Ministro Ayres Britto do STF, a lei materialmente mais importante abaixo da Constituição Federal (BRASIL, 2008). Uma lei especial que passa por essas fases todos os anos, com deliberação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), em seguida, é enviada para sessão conjunta do Congresso Nacional. A garantia de recursos públicos, em especial do orçamento público, é condição considerada por O'Donnell (1998) como sugestão para se adquirir *accountability* horizontal, pois uma agência de controle ou instância poderia ser prejudicada caso não obtivesse fatia do orçamento suficiente para desempenhar seu mister.

Depois de analisar a evolução da disciplina orçamentária desde a primeira Constituição, os autores confirmam a dificuldade de materialização do controle parlamentar do gasto público e, em sua fase recente, revelam algo mais: muito tardiamente as condições constitucionais, legais e institucionais se completam a ponto de se poder considerar o Brasil um país dotado do mínimo necessário para, pelo menos, se envolver efetivamente com os esforços para praticar a gestão orçamentária tal como ela é preconizada na teoria da democracia representativa tradicional. Dessa forma, continuam eles, apenas a partir da CF/88 o Brasil pode ser considerado um país em condições legais e administrativas (simultaneamente consideradas) para uma prática orçamentária tecnicamente alicerçada e politicamente amparada em preceitos democráticos (GUIMARÃES; OLIVEIRA; PIRES, 2018).

Assim, não obstante a evolução lenta, a administração do orçamento público envolve ao mesmo tempo a fiscalização do Congresso Nacional, inclusive com atribuições estabelecidas pela Constituição e em atos infraconstitucionais, os quais não foram objeto de estudo, sem prejuízo de sua importância e de seus impactos.

2.3.3 CPI

A Comissão Parlamentar de Inquérito é sem dúvida um dos principais mecanismos institucionais à disposição do Parlamento para fiscalizar a Administração Pública federal. O senso comum indica que ela é a mais conhecida também, pois possui destaque no âmbito dos veículos de imprensa e comunicação. Segundo Prates (2013, p. 118), ela é, “praticamente, o único ‘braço armado’ do Parlamento, com o qual ele pode vergastar os demais Poderes em sua inação, contanto que o faça sob o império da lei”.

A CPI tem previsão no art. 58, § 3º, da CF/88 (BRASIL, [2020a]), o qual estabeleceu poderes de investigação equivalentes aos das autoridades judiciárias e determina que seus

relatórios sejam enviados ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. As comissões parlamentares podem ser formadas em qualquer das Casas, ou por ambas em conjunto, as chamadas CPIs mistas. Para sua formação, exige-se o apoio de um terço da câmara em que for iniciada. Para constituir-se, uma CPI depende dos líderes, e a maioria governista pode criar obstáculo contra inquéritos indesejáveis deixando de agir. Por isso, o STF possui diversas decisões balizando os limites e defendendo principalmente o direito da minoria (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007).

O desenho institucional das comissões parlamentares de inquérito pode ser dividido em quatro etapas: a requisição, a instalação, o andamento e a conclusão. Há colegiados que encontram dificuldade logo na instalação e outros do desenvolvimento dos trabalhos, essa última parte denominada de “andamento”. O alcance da efetividade e a contribuição para o fortalecimento da *accountability* horizontal, depende de vários fatores e o desenrolar por essas quatro etapas (CENTURIONE; CADAH, 2011).

Em relação ao exercício do controle, o funcionamento de comissões parlamentares de inquérito é um tema de preferência dos cientistas políticos. Em investigação envolvendo vinte assembleias legislativas, observou-se que o andamento delas depende diretamente da decisão da Base governista. Os processos contra o Executivo iniciam se as denúncias são de origem externa ao Congresso. Os parlamentares propõem investigar governos anteriores e a maioria das comissões instaladas é de iniciativas da Oposição (CENTURIONE, 2013).

Durante 2015, funcionaram cinco CPIs, limite de instalação com base em pedido formulado sem a necessidade de Projeto de Resolução, conforme art. 35, § 4º, do RICD (BRASIL, 2020c). Logo que encerradas, o presidente da CD tratou de instalar outras. O presidente eleito em julho de 2016 para cumprir o restante do biênio (2015-2016) em substituição ao presidente Eduardo Cunha foi responsável pela instalação de apenas uma CPI.

Há vários estudos envolvendo as CPIs, mencionados na Introdução, por isso não foram consideradas neste trabalho, optou-se em contribuir a partir da investigação de outras formas de controle.

2.3.4 Impedimento (*Impeachment*) de autoridade

O impedimento de autoridade está previsto na CF/88. Na América, onde ocorreram várias crises políticas, o afastamento de presidente acaba sendo uma medida adotada com certa frequência. São verdadeiras crises presidenciais, movidas por tensão institucional fruto do

embate entre Legislativo e Executivo (COELHO, 2014). O presidente dos EUA, Donald Trump, enfrentou do final de 2019 até o início de 2020 um processo de afastamento, para exemplificar mais um caso. Portanto, o processo a cargo do Parlamento é um dos mais constrangedores a ponto de destituir autoridades, incluído o presidente do Executivo. O impedimento é um processo político indo além da “perda de confiança” existente no parlamentarismo, pois a análise e julgamento estão baseados na constituição e nas leis.

A autorização é dada pela Câmara dos Deputados por dois terços de seus membros contra presidente, vice-presidente da República e os ministros de Estado (art. 51, I, CF/88) (BRASIL, [2020a]). Já ao Senado cabe processar e julgar as autoridades, sob a presidência do presidente do STF (art. 52, I e parágrafo único, da CF/88) (BRASIL, [2020a]).

2.3.5 Demais competência do art. 49 da CF/88

O art. 49 elenca matérias da competência exclusiva do Parlamento, sem participação do Poder Executivo. Nele se encontra a competência de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (inciso V), a qual é materializada na forma de projeto de decreto legislativo. Já o inciso X traz um dos pilares previsto na Carta Magna para o exercício da função típica de fiscalizar.

A seguir, listam-se os demais itens de competência do CN, cujas matérias se exaurem no interior do Parlamento sem manifestação de sanção ou veto. Assim, cabe ao Congresso Nacional, conforme o teor do art. 49:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; [...]
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; [...]

- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, [2020a], n.p.)

2.3.6 Escolha de Autoridades pelo Senado Federal

Tal atribuição de incumbência do Senado Federal não tem a participação da Câmara dos Deputados por expressa determinação constitucional (art. 52, III e IV, 103-B, 130-A, todos da CF/88) (BRASIL, [2020a]) e legal em alguns casos. O Poder Executivo apresenta os nomes ao crivo do Senado, consubstanciando-se em um mecanismo de “freios e contrapesos”, no qual os Poderes, exercem funções típicas e atípicas, de forma a manter o equilíbrio e a harmonia entre eles, evitando, assim, a superposição de um sobre o outro.

Existem outras atribuições com características de controle de competência das Casas Legislativas estabelecidas na Carta Magna e em normas infraconstitucionais, como a competência do Senado da República de estabelecer limites e condições para matérias financeiras (art. 52, V a IX, da CF/88) (BRASIL, [2020a]).

Neste trabalho, será empregado o conceito já citado de controle e fiscalização parlamentar, que deve ocorrer sobre as atividades do Poder Executivo, denominado de *accountability* horizontal. Na sequência, apresentam-se as ferramentas disponíveis para o desempenho desse controle e que foram incluídas nesta pesquisa.

2.3.7 Projeto de Decreto Legislativo

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) está previsto o RICD para elaboração do decreto legislativo, que está incluído no rol de normas do processo legislativo do art. 59 da Carta Magna (BRASIL, [2020a]). O PDC é uma proposição que visa a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República (art. 109 do RICD) (BRASIL, 2020c). Ressalta-se que o PDC possui dupla natureza: ao mesmo tempo que é proposição que se transforma em norma jurídica, também é instrumento fiscalizatório.

O projeto de decreto legislativo tem de tramitar pelas duas Casas do Congresso Nacional. Uma das matérias é a ratificação dos atos internacionais (inciso V), cujo objetivo é a fiscalização da política externa. O Poder Executivo ao firmar acordos internacionais precisa do aval do Legislativo para a confirmação de fato (SILVA; PAIVA, 2018). Assim, são várias as possibilidades de emprego do PDC, as quais estão listadas acima nas “Demais competências do art. 49 da CF/88”.

Nesta pesquisa, considerou a competência estabelecida no inciso V, ou seja, na fiscalização dos atos normativos emanados pelo Poder Executivo, que ultrapassem os limites do poder regulamentar. Segundo o STF, essa atribuição é a possibilidade de fiscalização normativa abstrata (BRASIL, 1992b). Diante da premissa de que todo homem investido de poder é tentado a dele abusar (MONTESQUIEU, 1995), o Constituinte de 1988 não afastou a hipótese de o presidente da República exorbitar de seus poderes normativos para invadir as competências reservadas ao Legislativo.

Retomando-se o artigo 49, V, da Constituição, é “competência exclusiva do Congresso Nacional, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, [2020a], n.p.).

Na mesma linha, Clève (2000, p. 258) ensina que “o controle da atividade legislativa do Executivo pode e deve ser exercido pelo Congresso Nacional e, em face de provocação, pelo Poder Judiciário”.

Na função de fiscalização dos atos normativos, prevista no inciso V do art. 49 da CF/88 (BRASIL, [2020a]), o PDC é o único dos seis instrumentos analisados, cuja tramitação deve ocorrer nas duas Casas e obrigatoriamente deve ser apreciado pelo Plenário, por maioria simples presente a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa. Sua apresentação depende da iniciativa de qualquer deputado, posteriormente é distribuído para a Comissão Temática, podendo ser mais de uma.

Os projetos de decreto legislativo começam a tramitar na CD, à exceção dos apresentados por senadores, que começam no próprio SF. O Senado funciona como Casa revisora para os projetos iniciados na Câmara e vice-versa. Se o projeto da Câmara for alterado no Senado, retorna para a Câmara. Da mesma forma, se um projeto do Senado for alterado pelos deputados, retorna para o Senado.

Sua aprovação percorre um caminho mais extenso quando comparado aos outros cinco instrumentos de fiscalização. Adiantando os achados, o único projeto aprovado no período analisado foi o PDC nº 238, de 2015, transformado no Decreto Legislativo nº 293, de 2015, que

suspendeu os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2015d).

Ele foi apresentado em 9 de outubro de 2015, distribuído para três Comissões: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania. O seu regime de tramitação foi alterado de ordinário para urgente¹², assim, seguiu para o Plenário em 29 de outubro de 2015 e aprovado em 5 de novembro de 2015, depois, foi enviado ao SF. Lá também foi aprovado e transformado em norma jurídica em 10 de dezembro de 2015.

Vale ressaltar que o Poder Legislativo ao tratar da sustação de atos do Poder Executivo, efetiva intervenções diretas na adoção de medidas administrativas, ou seja, medidas que não representam a fixação das regras gerais com hierarquia de lei, e que são a essência da execução da própria lei, o que implica num grau extremo de acompanhamento e de veto (e, possivelmente, de autêntico compartilhamento) sobre as decisões do Poder Executivo – por conseguinte, um poderoso instrumento de controle (BITTENCOURT, 2009).

Figueiredo (2001, p. 715) constatou “o Congresso jamais usou essa prerrogativa de suspender atos legislativos do Executivo”. Em artigo de Amaral Júnior (2005, p. 12), encontra-se a afirmação de que “trata-se de instrumento de pouquíssima prática”. Todavia, o presente trabalho demonstrou que foram apresentados mais de quinhentos projetos desse tipo durante a 55ª Legislatura. A afirmação merece ser analisada com dados empíricos, apesar de o uso não ser dos maiores quando comparado aos requerimentos de informação, mas é semelhante aos requerimentos de convocação de autoridade. Além disso, a aprovação de apenas uma proposição pode levar ao entendimento de baixa efetividade, mas no capítulo 4 foi possível demonstrar, após análise qualitativa, o impacto gerado pela “expectativa de controle” não discutido em outras pesquisas do gênero.

¹² “Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final. § 1º Não se dispensam os seguintes requisitos: I - publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; II - pareceres das Comissões ou de Relator designado; III - quorum para deliberação. (RICD). § 2º As proposições urgentes em virtude da natureza da matéria ou de requerimento aprovado pelo Plenário, na forma do artigo subsequente, terão o mesmo tratamento e trâmite regimental” (BRASIL, 2020c, p.64).

2.3.8 Proposta de Fiscalização e Controle

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) não está prevista expressamente no texto constitucional, porém retira seu fundamento da necessidade de operacionalizar a função típica de fiscalizar do Legislativo. Com efeito, seu contorno está definido nos arts. 60 e 61 do RICD (BRASIL, 2020c). A proposta pode ser apresentada por qualquer membro ou Deputado ao colegiado permanente cujo campo temático tenha afinidade com a matéria, ou à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), independente do tema, com indicação do ato a ser fiscalizado e fundamentação da providência a ser alcançada. Diferentemente da CPI, não se exige as condições de “fato determinado e por prazo certo”. Ao contrário, ela pode abranger um amplo espectro de atos administrativos, já citados anteriormente, como os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referidos no art. 70 da CF/88 (BRASIL, [2020a]).

Após sua apresentação, ocorre a etapa preliminar quando será verificada a 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. Se aprovado o Relatório Prévio, na sequência, o mesmo Relator ou outro designado pelo presidente da Comissão ficará encarregado de sua implementação. Por fim, o relatório final considera a 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.

Lemos (2005) a descreve como instrumento um pouco mais complexo, a proposta de fiscalização e controle representa um procedimento interno da instituição parlamentar, híbrido de pedido de informações e comissão de inquérito, que reúne numa mesma deliberação e num mesmo plano de ação administrativa a solicitação escrita de informações, a eventual convocação de autoridades e testemunhas, a realização de diligências *in loco* e a solicitação de trabalhos específicos à Entidade de Fiscalização Superior, que são os tribunais de contas.

Com base em Silva, V. (2016), classifica-se a PFC como mecanismo de controle horizontal, o qual se encontra à disposição dos parlamentares brasileiros. Não está, conforme já mencionado, prescrita constitucionalmente como os requerimentos de informação, ela está amparada nos regimentos internos das Casas Legislativas e cumpre o mesmo objetivo de fiscalizar as ações empreendidas pelo Poder Executivo.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), alterado pela Resolução nº 25, de 2017 (BRASIL, 2020c), estabelece que:

Art. 61-A. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle implementará, em cada sessão legislativa, o Plano Anual de Fiscalização Financeira e Controle (PAFC), a ser aprovado em até cinco sessões contadas a partir da reinstalação da Comissão.

§ 1º A Comissão apresentará Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC), a ser aprovado até o fim da sessão legislativa.

§ 2º O RAFC será encaminhado ao Tribunal de Contas da União e ao órgão de controle interno do Poder Executivo (BRASIL, 2020c, p. 44).

Com efeito, a CFFC passou a ter seu papel fortalecido na atividade de fiscalização, pois desenvolve um planejamento próprio e autônomo voltado para atividade financeira e controle, além disso, promove maior aproximação com o TCU ao informar suas pretensões, permitindo que o órgão se antecipe na sua missão de auxiliar o Poder Legislativo.

Como visto, a PFC envolve um amplo espectro de avaliação, mas se percebe a ausência de um componente internalizado pelos órgãos de controle, em especial pelo TCU, que é a promoção da governança pública, um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (NARDES, 2018).

Apesar de o Senado Federal não estar incluído nesta pesquisa e nada impede que isso seja feito em novos estudos, desde já se cita que aquela Casa incorporou a governança ao seu regimento, criando, em 2013, a Comissão de Governança Pública, que passou, em 2015, a se chamar Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (BRASIL, 2018b), a qual incumbe opinar segundo o art. 72, V e art. 102-A, inciso II:

- a) prevenção à corrupção;
- b) acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta;
- c) prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos;
- d) transparência e prestação de contas e de informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos, bem como nas necessidades dos cidadãos;
- e) difusão e incentivo, na administração pública, de novos meios de prestação de informações à sociedade, tais como redes, sítios e portais eletrônicos, e apoio a Estados e Municípios para a implantação desses meios (BRASIL, 2018b, n.p.).

Nos anos 2000, encontram-se várias iniciativas relacionadas ao aprimoramento da governança, inclusive no setor privado. O Objetivo Específico nº 5 permite verificar se os

deputados solicitaram ao TCU a avaliação da governança do setor público, por intermédio das PFCs. Ademais, durante a pesquisa, será possível identificar os reflexos no uso dessa proposição em razão da alteração regimental (art. 61-A) (BRASIL, 2020c).

2.3.9 Solicitação de Informação ao TCU

A Solicitação de Informação ao TCU (SIT) emerge da atribuição prevista no artigo 71 da CF/88, inciso VII (BRASIL, [2020a]), e no artigo 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU) (BRASIL, 1992a), que determinam ao órgão o dever de 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. Para tanto, o artigo 231 do Regimento Interno do TCU prevê que o Tribunal apreciará, em caráter de urgência, os pedidos de informação e as solicitações que lhe forem endereçados pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões (BRASIL, 2020f). Nota-se a necessidade expressa de aprovação por um colegiado, não sendo possível o envio individual. Portanto, a Mesa apenas encaminha o pedido, não delibera, uma vez que a comissão de origem o fez.

Assim, pode-se traçar um paralelo entre as solicitações e os requerimentos de informações: enquanto o primeiro instrumento é endereçado apenas ao TCU e por colegiados, o segundo pode ser encaminhado aos ministros e às autoridades ligadas à Presidência da República e encaminhados pela Mesa, depois de elaborados pelos deputados.

A SIT entregue ao TCU transforma-se em uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), conforme resolução daquela Corte. Em sua cartilha “Solicitações do Congresso Nacional”, o órgão orienta a feitura dos documentos, a iniciativa, a forma de tratamento e ainda como são divulgados os resultados:

As comunicações de deliberação em processos de solicitação do Congresso Nacional são efetuadas mediante Aviso do Presidente do Tribunal. Os acórdãos proferidos pelo Tribunal, em processos de qualquer natureza, estão ainda disponíveis na página do TCU, na internet (BRASIL, 2015h, p. 33).

No período da pesquisa, foram apresentadas apenas 39 SIT, uma quantidade muito baixa. A partir disso, surge o questionamento de sua utilidade. Os deputados fazem uso dos trabalhos do Tribunal? Caso afirmativo, como é feito o acesso às informações. De início, parece que a colocação dos trabalhos em *sites* e o envio à Câmara dos Deputados são medidas

insuficientes de comunicação entre as instituições, pois se houvesse uma integração entre os sistemas de Tecnologia da Informação, ao se elaborar uma proposição na CD, vinculada a determinado tema, o mais lógico é que fosse possível listar imediatamente os resultados de auditorias, sem a necessidade de solicitar ao órgão ou consultar outras plataformas.

2.3.10 Requerimento de Audiência Pública

O Requerimento de Audiência (REQ) viabiliza o instituto da audiência pública (AP), que tem pleno fundamento na Lei Maior. Nas Constituições anteriores, não há referências à participação popular por intermédio da audiência pública. Ela integra o movimento de maior participação do cidadão, sendo utilizada em diversos setores da Administração Pública, inclusive no Poder Legislativo.

Inicialmente, o propósito era de incluir todos os requerimentos de audiência pública, mas o transcorrer das pesquisas e discussões intermediárias nos levaram, por rigor técnico, a desconsiderar determinados requerimentos, por ser de difícil identificação como sendo de cunho fiscalizatório. A definição do escopo da pesquisa contida na Introdução expõe os fundamentos para essa decisão.

O RICD estabelece que cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em tramitação, “bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada”. É enorme a diversidade de temas expostos durante as reuniões de audiência pública, podendo-se concluir que os trabalhos nas comissões se intensificam quando o debate é de grande valor para a vida pública e privada nacionais (CARNEIRO, 2009).

Acrescente-se também o propósito de vigiar, controlar, monitorar, cobrar explicações, verificar, exigir prestação de contas e tantos outros que ocorrem no âmbito das comissões, o que caracteriza fiscalização parlamentar e ainda reforçada pelo controle social, pois os debates são públicos e transmitidos pela internet. É notável o potencial de alcance dos trabalhos das comissões. A título de exemplo, a Câmara disponibiliza o *site* **e-democracia**¹³, criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital, oferecendo audiência aberta, espaço para contribuição a projetos

¹³ Portal **e-democracia** criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital (<https://edemocracia.camara.leg.br/>).

de lei, fóruns de discussões e possibilidade de pautar projetos de lei. Uma proposta cuja gênese ocorreu durante esta pesquisa é o aperfeiçoamento do portal mediante à disponibilização de espaço para sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações on-line. Não seriam denúncias pontuais, as sugestões deveriam conter programas e projetos abrangentes, para os quais a sociedade vislumbra a necessidade de avaliação (SILVA, R., 2018). Essa constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este possa não ser o objetivo central das audiências (CUNHA *et al.*, 2011).

Em Fonseca *et al.* (2013), os autores analisam quatro estudos de caso de audiências no âmbito do Poder Executivo e elencam características essenciais, tais como: o caráter consultivo, pontual, presencial e regras de funcionamento. A audiência gera transparência sobre os atos governamentais, e visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. Vincula-se a um tema central ou pontual, mas pode ter temas acessórios e transversais. Tais características são encontradas nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, dentre elas, a finalidade de fiscalizar as ações do Poder Executivo.

Zorzal e Carlos (2017) apresentam uma alternativa metodológica para avaliar a efetividade da participação, o aspecto endógeno considera três dimensões principais: (1) o formato institucional, (2) o perfil dos legisladores e (3) o perfil dos participantes. Segundo as pesquisadoras:

A análise desses três fatores proporciona uma percepção sobre a efetividade da participação no momento deliberativo, ou seja, a avaliação do potencial da participação no interior das audiências públicas em suas características constituintes (deliberação, debate, mobilização, negociação, decisão ou fiscalização) (ZORZAL; CARLOS, 2017, p. 24).

Ao tratar do tema no âmbito administrativo, Soares (2002) conclui que a audiência está inserida no contexto do Estado Social e Democrático de Direito, tanto para proporcionar a participação popular das audiências, quanto para controlar a atividade administrativa, e, para Serafim (2008), as audiências públicas podem servir para debater ações do poder público, instruir projetos de lei, prestar contas, colher informações sobre determinado fato ou ainda buscar a anuência da população para alguma iniciativa dos governantes.

A audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação sobre os desdobramentos de políticas públicas propostas pelo governo. Não obstante a existência de limitações para seu uso efetivo, como o custo de oportunidade em comparecer às reuniões que concorrem com as agendas repletas de compromissos prementes

como, por exemplo, reuniões com ministros, lideranças locais e própria bancada. Soma-se outro fator o custo inerente de se aprender as informações disponibilizadas pelas audiências públicas, por isso é necessário um assessoramento técnico (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Destaca-se ainda a necessidade de negociação para aprovação do requerimento e a disputa na agenda da comissão para a realização efetiva da audiência pública. Há custo para o deputado que terá de dispor de tempo para participar da audiência.

2.3.11 Requerimento de Convocação de Autoridade

Quanto ao Requerimento de Convocação de Autoridade (RCA), trata-se de uma previsão constitucional de possível exigência do titular da pasta ministerial ou subordinados à Presidência da República de comparecer à Casa Legislativa para prestar contas de seus atos. Em caso de não comparecimento, estará caracterizado o crime de responsabilidade, conforme arts. 50 e 58, § 2º, da CF/88 (BRASIL, [2020a]). A convocação para o comparecimento de autoridades refere-se ao direito de o Parlamento requerer dos membros do Executivo a sua apresentação diante do Plenário e/ou comissões para a prestação de informações referentes às suas atividades administrativas (FUCHS; NOLTE, 2005).

Não há prazo para o comparecimento estabelecido nem pelo dispositivo constitucional, nem pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950), de maneira que se deve inferir que a apresentação deve ocorrer na sessão ordinária imediatamente posterior à convocação ou, excepcionalmente, em sessão extraordinária convocada exclusivamente para essa finalidade (PACCE, 2014).

O RICD estabelece que será escrito e dependerá de deliberação do Plenário o requerimento de convocação de ministro de Estado perante aquele colegiado (art. 117, II) (BRASIL, 2020c). Também franqueia às comissões parlamentares essa atribuição no art. 219 (BRASIL, 2020c). A convocação provoca constrangimento ao titular da pasta, por isso é recorrente o pedido para que seja transformada em “convite” pelos membros da Comissão.

Os parlamentares devem solicitar via Comissão a convocação, desde que o assunto esteja no âmbito da competência do ministro; caso contrário, dar-se-á ensejo às discussões sobre a validade da proposição, por meio de Questão de Ordem¹⁴. De fato, tanto a CF/88 quanto o Regimento Interno da Casa autorizam expressamente a convocação de ministros de Estado

¹⁴ Considera-se questão de ordem “toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a CF/88”, conforme art. 95 do RICD (BRASIL, 2020c, p. 51).

pelas Comissões para prestarem esclarecimentos, contanto que esses sejam referentes à matéria de competência do colegiado e do ministério em questão.

Impende salientar que a convocação de ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos vinculados à sua pasta, com sede constitucional no art. 50, *caput*, traduz importante mecanismo de *accountability* institucional entre os poderes Legislativo e Executivo no sistema de governo presidencialista brasileiro. A atividade de controle encontra amparo na arquitetura constitucional de freios e contrapesos que deve sofrer tratamento próprio e específico, não podendo ser confundido com outros instrumentos ou situações em que ministros de Estado podem se fazer presentes perante o Congresso Nacional, qualquer de suas Casas ou respectivas Comissões.

Em 2015, a Mesa Diretora inaugurou a sistemática de convidar todos os ministros do governo Dilma para comparecer às quintas-feiras, em Comissão Geral¹⁵, para ouvir os planejamentos e eventuais dificuldades das pastas, além é claro, responder aos questionamentos dos deputados. Não há notícia em legislaturas anteriores de procedimentos envolvendo uma agenda preestabelecida com todos os ministros comparecendo ao Parlamento.

O propósito era a fixação de um cronograma de audiências às quintas-feiras pela manhã. Como dito, a “convocação” antecipada dos ministros não é praxe da Casa muito menos pelo Plenário, tanto que esse procedimento não se repetiu nos anos seguintes.

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha se pronunciou acerca da novidade:

Vamos convidar os ministros de Estado para ter, às quintas, a presença de pelo menos um deles a cada semana no Plenário para falar sobre sua pasta. Vamos fazer o calendário para o ano inteiro, acertar os convites. Se, eventualmente, alguém que foi convidado se recusar a comparecer sem uma motivação de força maior, aí pode ser que o Plenário decida por convocá-lo, mas o objetivo é o debate (CANUTO, 2015, n.p.).

Em 11 de fevereiro de 2015, estavam aprovados os requerimentos para as comissões gerais, sendo o ministro da Ciência e Tecnologia o primeiro a comparecer em menos de um mês (CANUTO, 2015). Desse modo, em razão do ineditismo, mesmo sendo convite, havia o aviso de que se não participasse da série de comissões gerais, a convocação seria imposta, iniciando assim a relação de embate entre os poderes Legislativo e Executivo.

¹⁵ “Art. 91. A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para: I - debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara; II - discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo; III - comparecimento de Ministro de Estado” (BRASIL, 2020c, p. 50).

Além desses casos, o Plenário aprovou o Requerimento nº 784, de 2015, que convocou o ministro da Educação para prestar esclarecimentos. A sessão transcorreu em 5 de março de 2015 com 280 votos favoráveis e 102 contrários, sendo que os partidos integrantes da Base governista orientaram o voto “sim”. Para se ter uma ideia da excepcionalidade dessas ações em Plenário, basta dizer que a última convocação de ministro pelo Plenário da Câmara havia sido a do responsável pela pasta da Agricultura, em 1991 (MINISTRO..., 2015; ABRANCHES, 2018).

Um fenômeno interessante é a incorporação pelo Regimento do Senado de uma agenda antecipada da presença de ministros e outras autoridades nas comissões temáticas, por exemplo: a) Ministro da Justiça deve comparecer anualmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (art. 101-A); b) Ministro da Casa Civil deve comparecer duas vezes por ano à Comissão de Assuntos Econômicos (art. 99); c) presidente do Banco Central deve comparecer quatro vezes por ano à Comissão de Assuntos Econômicos (art. 99); Ministro das Relações Exteriores e Defesa Nacional deve comparecer uma vez por ano à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (art. 103) e dirigentes máximos das agências reguladoras devem comparecer anualmente às comissões pertinentes (art. 96-A) (BRASIL, 2018b).

Na linha de comparação, pode citar ainda o mecanismo existente no Parlamento argentino, que se assemelha um pouco às práticas dos regimes parlamentaristas. Os ministros podem ser convocados, até aqui sem novidades. Porém, o chefe de gabinete de ministro (corresponde ao Secretário-Executivo) pode ser interpelado e afastado das funções. Isso não se aplica aos primeiros (PALANZA, 2005).

Portanto, um instrumento poderoso insculpido na Constituição e no Regimento, cujo descumprimento resulta em crime de responsabilidade. Não obstante outros desdobramentos possíveis, a exemplo da demissão do ministro da Educação (MINISTRO..., 2015), logo depois da sessão em plenário com sua presença. Cabe ainda ressaltar a validade da construção de uma agenda de debates com a presença do ministro e a previsão regimental no Senado para reuniões periódicas e já estabelecidas, reforçando a atuação do Parlamento.

2.3.12 Requerimento de Informação

A CF/88 criou, em seu art. 50, § 2º, o pedido escrito de informações, endereçado ao ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da

República, “importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como no caso de prestação de informações falsas.” (BRASIL, [2020a], n.p.).

O RICD reproduz esse comando no art. 116 da seguinte forma:

Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara (BRASIL, 2020c, p. 57).

Tais requerimentos serão “escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados” (art. 115) (BRASIL, 2020c, p. 56).

Em complemento, o art. 15, XIII, informa que compete à Mesa Diretora da CD apreciar e encaminhar pedidos escritos de informação a ministros de Estado (BRASIL, 2020c). Eles serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário e somente podem se referir a ato ou fato na área de competência do Ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão. Ademais, os atos devem estar sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões.

No art. 116, a Mesa está autorizada a recusar o requerimento de informação formulado de modo inconveniente, ou que contrarie o disposto no Regimento, sem prejuízo de recurso (BRASIL, 2020c).

Em complemento, o Ato da Mesa nº 11, de 1991 (BRASIL, 1991), dispõe sobre a tramitação:

Art. 2º Uma vez registrados, os requerimentos referidos no artigo anterior serão remetidos ao Primeiro Vice-Presidente para parecer.

§ 1º O parecer positivo, ressalvada a necessidade de justificação, independerá de relatório e constará de simples despacho opinando pelo encaminhamento do requerimento, nos termos do pedido.

§ 2º Após o seu parecer, o Vice-Presidente encaminhará os requerimentos, através da Secretaria-Geral da Mesa, ao Presidente que, na impossibilidade de reunião da Mesa, em tempo hábil (art. 115, caput, do Regimento Interno), decidirá *ad referendum*, aprovando o parecer e determinando o seu encaminhamento às autoridades que deverão respondê-los (BRASIL, 1991, p. 1467).

Dessa forma, após o protocolo pela Mesa, designa-se o relator para elaboração do relatório (não obrigatório) e parecer; ato contínuo, o presidente aprecia o pedido *ad referendum* da Mesa.

Um processo extremamente simplificado, com um Relator já designado, sempre será o Primeiro Vice-Presidente, que não necessariamente precisa apresentar relatório, basta

“simples despacho” decidindo pelo encaminhamento ou não, então não é aprovação ou rejeição, caracterizando a celeridade do processo, o que justifica a alta taxa de sucesso no envio de tais proposições.

Sobre o acesso à informação, em decisão tomada por unanimidade no julgamento do Recurso Extraordinário nº 865.401-MG, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do artigo 5º (inciso XXXIII) da Carta Constitucional, e das normas de regência desse direito. Portanto, não sendo as informações de cunho estritamente sigiloso, não há mais a necessidade de aprovação por colegiado, ou seja, o parlamentar individualmente tem competência constitucional para solicitar as informações (BRASIL, 2018c).

O advento da Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), trouxe avanços relativos à divulgação da informação, pois facilita o acesso aos dados e serve de opção ao parlamentar, em vez das já habituais formas de requisição, e o entendimento do STF acima segue justamente esse preceito.

O requerimento de informação é o último dos seis IFC. No decorrer da abordagem dos instrumentos, mencionou-se em alguns pontos a participação do TCU, assim, antes de passar a avaliar como se procedeu a fiscalização pela Câmara dos Deputados, torna-se necessária a abordagem acerca do funcionamento entre o Congresso e o TCU.

2.3.13 Congresso Nacional e TCU

O TCU é um órgão de auxílio ao Congresso Nacional na missão de controle externo da Administração Pública federal. Não é escopo verificar a atividade da Corte de Contas, mas ao falar do exercício de controle não se pode deixar de citar a relevância desse órgão.

Assim, dispondo dos resultados de auditorias, não têm faltado aos parlamentares elementos técnicos para que possam garantir a melhor aplicação dos recursos orçamentários sempre em observância às leis de finanças. Para tanto, são contínuos os aprimoramentos do controle, a fim de se adaptar à evolução do Estado e ao conseqüente aumento de atribuições que surgem ao longo do tempo. Mais recentemente, além do regular julgamento de contas, o TCU acompanha os gastos públicos e avalia a adequação das ações governamentais, valendo-se das mais avançadas técnicas de auditoria internacionais (BRASIL, 2015h).

O sistema de tribunais de contas adotado pelo Brasil coloca à disposição do Parlamento um corpo técnico e especializado formado por servidores efetivos e uma Corte composta de ministros equiparados aos cargos da magistratura, sendo seis de indicação do Parlamento e três do Chefe do Executivo.

O duplo controle surgiu em 1891, a partir da criação do TCU, e se aperfeiçoou com o aumento das atribuições trazidas pela Carta de 1988. Segundo Pessanha (2009), a competência é clara e abarca toda a administração pública federal:

O alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dúvidas e interpretações, que, no passado, permitiam à maioria das instituições da administração indireta deixar de prestar contas ao TCU. É estabelecida a obrigatoriedade de prestação de contas para ‘qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer outra forma, administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou ainda, que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária’ (PESSANHA, 2009, p. 250).

Dos instrumentos de fiscalização, a SIT é direcionada somente ao TCU, e os requerimentos de audiência e as propostas de fiscalização e controle, geralmente, criam demandas de apoio do órgão.

No período de 2015 a 2018, o TCU desempenhou sua atividade a partir de iniciativas próprias e de terceiros, neste caso incluindo o Congresso Nacional. A Tabela 2 demonstra os tipos de processos, dentre eles, há a Solicitação do Congresso Nacional (SCN), divididos por ano em autuados (Aut.) e apreciados (Apr.). É perceptível que as solicitações do CN ocupam uma pequena parte dessas iniciativas, sendo superior apenas às Consultas, e abaixo do item genérico “Outros”.

Tabela 2 - Processos autuados e apreciados pelo TCU no período de 2015 a 2018

Tipo de Processo	2015		2016		2017		2018	
	Aut.	Apr.	Aut.	Apr.	Aut.	Apr.	Aut.	Apr.
Consulta	43	33	41	45	38	36	53	52
Contas	402	719	270	555	308	328	252	283
Denúncia	299	300	297	295	261	277	178	254
Fiscalização	437	575	417	487	396	378	374	345
Representação	1.505	1.509	1.485	1.543	1.847	1.688	1.670	1.730
Solicitação do CN	124	114	61	79	56	57	35	49
Tomada de Contas Especial	2.970	1.958	1.579	2.244	1.404	1.917	1.558	1.752
Outros	467	420	397	375	333	308	334	222
Total	6.247	5.628	4.547	5.623	4.643	4.989	4.454	4.687

Fonte: Relatórios Anuais de Contas do TCU (2015-2018) (BRASIL, 2016c; 2017i; 2018e; 2019c).

Os processos autuados oriundos do Congresso Nacional decrescem a partir de 2015, sendo que neste ano somavam-se 124 e no último contabilizam 35, uma queda de mais de 70%. No capítulo sobre os resultados da pesquisa, apontam-se dois fatores responsáveis por esse menor volume de esforço fiscalizatório na gestão Temer (2016 a 2018): a gestão eficiente do governo e o próprio ciclo eleitoral.

Na Tabela 3, ao se considerar apenas as fiscalizações no período, que são principalmente as auditorias e inspeções concluídas não importando o exercício em que o processo foi autuado, enquanto o TCU planeja em média 77% de seu trabalho, o CN (Câmara e Senado) solicita em média 23%. Dito de outra forma, praticamente de cada 5 auditorias, 4 são de iniciativa do TCU e 1 do Parlamento.

Tabela 3 - Iniciativas¹ de Fiscalizações (CN x TCU) no período de 2015 a 2018

	2015		2016		2017		2018	
CN	142	23,87%	177	28,18%	117	21,39%	99	17,84%
TCU	453	76,13%	451	71,82%	430	78,61%	456	82,16%

Fonte: Relatórios Anuais de Contas do TCU (2015-2018) (BRASIL, 2016c; 2017i; 2018e; 2019c).

Nota: ¹O processo iniciou-se a pedido do Congresso ou por decisão do próprio TCU.

No capítulo 5, os achados sobre a relevância da atividade de controle e fiscalização, será preciso analisar individualmente os instrumentos de fiscalização, o que já se pode afirmar é que as solicitações de informações ao TCU são de pouca utilização. Ou seja, cabe a reflexão de como as demandas têm chegado ao Tribunal e como este órgão tem oferecido ao Congresso o resultado de seus trabalhos.

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), como dito, tem buscado aproximação com o TCU a partir da alteração regimental que promoveu a construção de um plano de auditoria anual, ainda no início, capaz de aprimorar a cooperação entre as instituições e potencializar os benefícios do controle.

Se o controle horizontal merece atenção dos estudiosos, o relacionamento entre o Parlamento e seu principal parceiro carece também de maiores investigações, a fim de contribuir para a internalização dos trabalhos técnicos realizados e o aumento da participação dos pedidos feitos pelos representantes dos cidadãos.

Assim, a teoria das instituições políticas, em especial a relação entre o Executivo-Legislativo, sob a égide do presidencialismo de coalizão, juntamente com as características da materialização da fiscalização parlamentar, permite avançar ainda mais nos objetivos desta pesquisa e adentrar nas hipóteses elaboradas.

3 HIPÓTESES DA PESQUISA

A partir dos objetivos específicos foram elaboradas quatro hipóteses, com intuito de examinar a atividade de controle. Os dois primeiros objetivos (**OE1** e **OE2**), definir o processo de fiscalização e quantificar os instrumentos que o materializa, permitem mensurar a ocorrência da atividade e quanto ela representa ao ser comparada com a iniciativa de proposições legislativas, em resposta a estudos que colocam em dúvida sua existência ou apontam deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas (FIGUEIREDO, 2001). Para tanto, busca-se inicialmente conceituar essa atividade, o que consta do capítulo 2.3. Em seguida, procurou-se comprovar a existência desse controle, mediante o uso das variáveis quantitativas dos instrumentos, bem como a taxa de aprovação deles. Portanto, antes de adentrar ao estudo da atividade, é recomendável investigar sua existência e em qual volume ela persiste.

O presidencialismo de coalizão traz a premissa de um presidente com enormes poderes e um domínio da agenda legislativa, assim, intuitivamente há a possibilidade de se inserir por intermédio da gestão da coalizão obstáculos à aprovação de instrumentos que visam a verificações de seus atos.

Em apresentação realizada no Cefor dos resultados da pesquisa de doutorado, cujo nome é “A produção legislativa brasileira no período de 1998 a 2018: análise da relevância e da produtividade”, Ana Regina Villar Peres Amaral comprovou a produção legislativa significativa do Brasil e uma taxa de sucesso do Executivo equiparada a países parlamentaristas. O Congresso Nacional, considerando todos os tipos de proposição, possui taxa de sucesso de 19%. A hipótese de pesquisa foi confirmada com evidenciação de produção legislativa endógena relevante (de autoria do próprio Legislativo) (AMARAL, 2019).

Amaral comparou a produção legislativa baseando-se em vários estudos, que colocam o Parlamento brasileiro entre os mais produtivos do mundo, tendo por razões, dentre outras, o enorme número de proposições oriundas da Câmara dos Deputados em qualquer ano analisado. A partir dos dados, confirmou-se a posição do Parlamento brasileiro como um dos mais produtivos do mundo (AMARAL, 2019).

É sabido que os instrumentos de controle são naturalmente de origem parlamentar (endógena), não há iniciativa de controle enviada por outro Poder ao Legislativo. Portanto, se há produção legislativa relevante confirmada em pesquisa, é possível fazer a mesma afirmação se examinados apenas os IFCs? Os instrumentos de fiscalização apresentam uma quantidade

relevante em comparação com a atividade legislativa, ou seja, ao se agrupar em uma variável os projetos de lei, de resolução, de decretos legislativos (exceto os do inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, [2020a]) entre outros, e, em outra variável, os IFC protocolados, qual seria o resultado dessa contraposição.

A atividade de controle pode ser verificada não apenas pelo uso das proposições com o propósito de questionar ou vigiar as ações do Executivo, mas pelo emprego do valioso tempo disponível para uso da palavra. Uma das principais ações do deputado consiste em divulgar o andamento de seu mandato, por meio de pronunciamentos. O tempo é disputado entre os 513 integrantes da Câmara dos Deputados, por isso o RICD estabelece, em seu texto, regras rígidas para usufruir minutos ao microfone. De fato, “parlamento” tem origem em *parlar*, verbo italiano, que significa “falar”. A Câmara é uma caixa de ressonância, que deve ecoar a voz daqueles ali representados. Assim, além das proposições, verifica-se se esse tempo tem sido utilizado com alguma referência ao controle e fiscalização.

Definiu-se o período de Grande Expediente em Plenário, por se tratar de um período em que o parlamentar pode discursar por mais tempo e para o qual se deve inscrever com antecedência. Nesse espaço, ele pode tratar de forma mais demorada sobre assuntos de sua escolha. Assim, utilizar o Grande Expediente para abordar fiscalização é um indicativo da relevância dessa atividade.

Dessa forma, diante da preponderância da atividade legislativa, não obstante levantamento já realizado por Lemos (2005) e do suposto baixo uso dos instrumentos de controle, considerando principalmente as proposições e, em parte, o uso do discurso no Grande Expediente, formulou-se a hipótese de que a atividade de controle não é relevante, para tanto se procura investigar se a atividade de controle parlamentar (*accountability* horizontal) da Câmara dos Deputados foi relevante quantitativamente em comparação com a iniciativa legislativa.

Assim, formula-se a seguinte hipótese:

Hipótese 1: A atividade de controle não é relevante em comparação às iniciativas legislativas.

A partir da identificação do quanto representa a atividade de fiscalização, a pesquisa direciona-se para verificar os responsáveis por ela, os deputados que destinam parte de seu tempo em vigiar os atos do Poder Executivo. Para tal, será verificada a origem da atividade de fiscalização (OE3). O senso comum e o dia a dia dos trabalhos na Casa Legislativa passam a percepção de que somente os deputados integrantes da Oposição estão envolvidos com a

vigilância dos atos do governo e raramente um parlamentar ligado a ele toma tal tipo de providência.

Em sistemas parlamentaristas, Roubini *et al.* (1989) demonstraram que quanto maior o número de partidos na coalizão, mais vagarosas são as reformas em crises fiscais. A fragmentação dificulta a formação da coligação, ou seja, causa entraves ao trabalho de gestão da coalizão. No Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) apontaram a relação direta entre o sucesso na aprovação de lei e a participação do Parlamento no governo. Assim, em relação à fiscalização, estar junto ao governo implicaria não vigiar ou inspecionar menos.

No sistema presidencial, que se abordou no capítulo 2.1, prevalece, mais nítida, a separação de poderes do que no parlamentarismo, conforme esclarece Cintra *et al.*:

Um não constitui o outro. São independentemente eleitos, e a sobrevivência de cada um deles não depende da aquiescência do outro. O papel da legislatura nesse sistema é, portanto, diferente do que desempenha no parlamentarismo. Não lhe cabe escolher e sustentar o governo, nem propriamente governar, pois não tem o Poder Executivo em seu bojo, como acontece com os gabinetes do parlamentarismo. Todavia, dessa diferença não se pode inferir, no presidencialismo, que os dois poderes sejam programados para se oporem um ao outro. Muito frequentemente pode contar o Executivo com uma maioria parlamentar que lhe dá apoio e, mesmo quando tal não se dá, não necessariamente ocorre a paralisia do governo (CINTRA *et al.*, 2015, p. 82).

Portanto, a assertiva de que, em tese, se o governo possui um grau de governabilidade considerável não é submetido a uma carga alta de ações de controle por parte do Legislativo será testada. O governo sem Base organizada obtém, por um lado, resultados negativos na aprovação de leis e, por outro, se submete de forma mais acentuada ao controle horizontal, que se origina da Oposição.

Tal argumentação nos permite elaborar a segunda hipótese deste trabalho:

Hipótese 2: A atividade de controle praticamente cabe aos deputados de Oposição.

Já o **OE4** expressa a premência de examinar a periodicidade do exercício da fiscalização para se verificar se o controle possui frequência determinada, consoante se comprovou na atividade legislativa. Há duas verificações, uma utilizando o ciclo eleitoral e outra os eventos externos selecionados. O **ciclo eleitoral** é constituído dos quatro anos da legislatura, quando há “trégua” entre Legislativo e Executivo no período de “lua de mel” (início de governo), e a redução da atividade parlamentar, durante os anos eleitorais, pois os objetivos de se reeleger e estar próximo ao eleitorado (escolha racional) diminuem o tempo destinado aos ofícios na Câmara (GOMES, 2013; LEMOS, 2001). Será possível verificar dois períodos de

“lua de mel” dos dois presidentes, advertindo mais uma vez que o ciclo eleitoral tende a esvaziar as atividades do Congresso Nacional (BEDRITICHUK, 2016). Sem falar que a formação da coalizão vai perdendo a fidelidade nos últimos dois anos de governo, quando o Congresso se volta para a próxima eleição, em consonância com o propósito da reeleição da teoria racional, conforme já pontuado por Pereira, Power e Rennó (2005).

O deputado vai priorizar as bases eleitorais, em busca de angariar votos para sua permanência. Estar em Brasília, propondo mudanças legislativas ou fiscalizando não substitui sua presença junto a seu eleitorado. O cidadão também se habituou a esse período, quando percebe as ações em sua localidade, como comícios, reuniões, audiências etc. Se alguma ação de controle for imprescindível, uma opção lógica seria aquela que exija do parlamentar o menor custo e o maior retorno possível. Por isso, dos instrumentos propostos é necessário verificar qual foi o tipo que mais acumulou ações nesses períodos.

Os **eventos externos** selecionados para a pesquisa ocorreram durante o período da legislatura, todavia não estão ligados diretamente aos pleitos eleitorais. O foco muda para o impacto possível desses eventos externos. As situações excepcionais que ocorreram durante esse período singular da história brasileira justificam seu emprego como variáveis que alterariam ou não o comportamento dos deputados no desempenho de seus mandatos.

Salienta-se que tais eventos foram fatos determinantes para escolha do período para pesquisa. Não obstante a relevância, não se cogita extrapolar as conclusões, dado que se está a analisar um período especial, e geralmente as comparações feitas entre legislaturas acabam por não retratar as peculiaridades ocorridas em cada uma. Em qual legislatura o presidente da República foi afastado de seu cargo? E o vice-presidente assumiu o comando do país? Ao longo de mais de trinta anos após a Constituinte de 1988, isso se deu duas vezes, porém há diferenças entre os processos de *impeachment* de Collor e Dilma.

Os ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff foram eleitos com porcentagem parecida de votos, ele com 53% dos votos válidos e ela com quase 54% no segundo mandato.

Em 1992, Collor foi investigado por uma CPI, que encontrou indícios de crimes como corrupção passiva e formação de quadrilha. No caso de Dilma, o processo de *impeachment* se baseou na emissão de decretos de suplementação orçamentária e “financiamento” junto a banco público. De acordo com a acusação, isso fere a Lei de Responsabilidade Fiscal. As chamadas

“pedaladas fiscais”¹⁶ seriam crime de responsabilidade, algo que a defesa de Dilma contestou. Nota-se que no caso de Collor o ponto de partida foi a CPI, que investigou a existência de gastos domésticos cobertos com verbas de campanha.

Também o apoio parlamentar a um e a outro é uma diferença entre os dois casos. No da ex-presidente Dilma Rousseff, existiu uma grande contestação de toda sua Base aliada, algo que não ocorreu com Collor de Melo. Ele se viu politicamente isolado, com bem poucos políticos favoráveis à sua continuação no poder. Dilma ainda contava com o respaldo de sua legenda e de partidos aliados.

Naquele momento histórico, havia certa unanimidade de se afastar Collor tanto entre a população, quanto nas lideranças sindicais e partidos políticos. As manifestações populares se espalhavam por vários dias, conforme narra Abranches (2018). Já no governo Dilma, há uma divisão acentuada entre os que são contra e pró *impeachment*.

Uma última diferença para encerrar essa comparação: o ex-presidente Collor foi condenado pelo Senado, tendo seus direitos políticos suspensos por oito anos. No Supremo Tribunal Federal (STF), foi inocentado, dois anos após sua cassação, por alguns dos crimes comuns e não pelos crimes de responsabilidade. Já quanto à ex-presidente Dilma Rousseff, na sessão em que sofreu o *impeachment*, em uma segunda votação, os senadores decidiram por 42 votos a 36 que ela não perderia seus direitos políticos (PROCESSOS..., 2016).

Nessa esteira, os dois se submeteram novamente às urnas (*accountability* vertical), Collor, depois de cumprir a condenação, não teve sucesso ao governo de Alagoas, mas já está no segundo mandato de Senador pelo estado; Dilma afastada em 2016 concorreu ao Senado por Minas Gerais nas eleições de 2018, porém não obteve sucesso.

Assim, os eventos ocorridos durante o período a serem considerados são: a) votação do *impeachment* na CD; b) afastamento da presidente e assunção do vice-presidente Temer; c) imprensa publica áudios envolvendo o presidente; d) votação da 1ª denúncia contra o presidente; e e) votação da 2ª denúncia contra o presidente. Todos esses fatos estão representados no Quadro 1. Indaga-se, principalmente, se os “eventos externos” resultaram em esforço maior de controle por parte da Câmara ou não surtiram efeito notável. A teoria

¹⁶ “Segundo o TCU, as ‘pedaladas fiscais’, que não se subsomem a meras operações de créditos em desacordo com a lei. Elas vão além de contratações irregulares de créditos envolvendo instituições financeiras e o Governo, pois também abarcam irregularidades de natureza orçamentária e fiscal, uma vez que repercutem na correta estimativa dos resultados primário e nominal. Uma vez subestimadas as dívidas públicas, resta afetada toda a lógica sistêmica da transparência das finanças públicas, como, por exemplo, a não contabilização ou o retardamento dos adimplementos das obrigações pela União, a fim de influenciar a realidade da situação fiscal, de acordo com o disposto no Acórdão 1.824, de 2018.” (BRASIL, 2018d).

distributivista auxilia para verificar se o parlamentar atende a uma demanda externa diretamente relacionada com seu reduto eleitoral ou age em busca de obter mais subsídios para sua decisão (informacional). O Quadro 1 traz os eventos relevantes e possível uso dos Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC).

Quadro 1 - Eventos Externos Selecionados na 55ª Legislatura da CD

1/1/2015	17/4/2016	12/5/2016	17/5/2017	2/8/2017	25/10/2017
Início Mandato da presidente Dilma	Votação <i>impeachment</i> na Câmara dos Deputados	Afastamento da presidente Dilma. O presidente Temer assume	A imprensa publica áudios envolvendo o presidente	Votação da 1ª denúncia contra presidente	Votação da 2ª denúncia contra presidente
Base de Dilma maior	Base de Dilma diminui	Base de Temer maior		Base de Temer diminui	
Testar: Aprovação de IFC diminui?	Testar: Aprovação de IFC aumenta?	Testar: Aprovação de IFC diminui?		Testar: Aprovação de IFC Aumenta?	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados obtidos do *site* da CD e de veículos de imprensa.

Diante disso, a Hipótese 3 para ser investigada precisa ser separada em duas, uma considerando o ciclo eleitoral e outra os eventos mencionados:

Hipótese 3.1: O volume da atividade de controle parlamentar é influenciado pelo ciclo eleitoral.

Hipótese 3.2: O volume da atividade de controle parlamentar altera-se substancialmente com os eventos externos ocorridos.

O último objetivo específico é identificar o objeto de fiscalização por área temática e amplitude (OE5). Será possível verificar se a orientação da fiscalização acontece sob o aspecto do montante, como faz os órgãos de fiscalização: “em geral, os órgãos de controle observam a materialidade, cujo peso é mensurado pelo valor, que se refere à perspectiva econômica e ao montante de recursos públicos” (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2013, p.23, tradução nossa).

Ao selecionar o objeto a ser auditado, os órgãos de controle se utilizam de critérios, tais como relevância, materialidade e risco. Às vezes, a denúncia ou representação pode disparar as ações de controle, mas em um planejamento de auditoria os critérios citados são muito comuns e possuem previsão nas normas da Intosai. A Controladoria-Geral da União ao planejar sua atividade de controle interno, emprega a materialidade para selecionar os objetos a serem auditados, pois consiste em um critério, e refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados em determinada unidade administrativa, função, macroprocesso, ação de governo, política etc. (BRASIL, 2017d).

Quanto à amplitude da ação, não há precedente de estudos envolvendo a vertente fiscalizatória. Mais uma vez é possível encontrar análises envolvendo a produção legislativa, como a de Ricci e Lemos (2004). Desse modo, será de grande valia observar a amplitude da atividade de controle, se ela é mais estruturante, envolvendo programas e projetos nacionais, e, portanto, os deputados não seriam movidos por incentivos distributivistas, mas estimulados, por exemplo, a diminuir a assimetria informacional.

Nos dizeres de Krehbiel (1991), os parlamentares, na condição de eleitos, percebem que se encontram em um ambiente onde a informação é um recurso escasso e distribuído de forma desigual. Para se ter acesso a esses recursos, eles têm de investir tempo e esforço que poderiam ser empregados na persecução de outros fins. Os legisladores têm aversão a riscos, logo, interessaria a todos compatibilizar sua busca por ganhos distributivos com o objetivo de tornar as casas legislativas mais informacionais, reduzindo assimetrias.

Em uma fiscalização paroquialista, a direção das ações de controle e fiscalização seria para um único ponto, já nas de abrangência nacional, os parlamentares as extravasam para além do estado que representam, demonstrando preocupação em difundir suas atividades de forma extensiva ao país, proporcionando maior volume de informações, oriundas de fontes diversas, as quais seriam capazes de subsidiar propostas e combater os desvios de recursos públicos.

Não se pode negar como o sistema eleitoral está montado, o Chefe do Executivo é eleito por uma circunscrição nacional, os deputados por um espaço menor, estadual. Por conseguinte, a diferença entre a forma de eleição dos membros do Executivo e do Legislativo federais causaria dissonância na preferência por tipos de políticas públicas. Em relação ao deputado federal, a eleição em circunscrições estaduais e o personalismo vigente nas campanhas gerariam políticos irresponsáveis, no que tange às políticas nacionais. Enfim, Legislativo e Executivo apontariam para rumos distintos em relação a preferências políticas (FERREIRA JÚNIOR.; SCHWARTZ, 2019).

Do ponto de vista da produção legislativa, o foco na organização dos trabalhos internos ao Congresso Nacional, evidencia como o investimento em políticas paroquiais não tem fundamento empírico (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; LEMOS, 2001; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; RICCI, 2003). Dito de outra forma, cabe verificar se a fiscalização dos parlamentares se atém a políticas públicas amplas, ou se tem viés local e pontual, atendendo as características distributivistas, segundo o modelo obtido pela adaptação feita por Amorim Neto e Santos (2003).

Acredita-se que o desafio de os separar por amplitude pode contribuir sobremaneira no entendimento da atividade de fiscalização. Diante de valores tão altos aplicados às áreas temáticas, pode-se acreditar que mesmo de forma inconsciente os instrumentos de fiscalização são direcionados para as que possuem maiores alocações de recursos públicos. E quanto aos objetivos de fiscalizar, a literatura demonstra que há preocupação com o reduto eleitoral, assim, se na elaboração de leis tal premissa não foi confirmada, pode ser que ocorra em relação ao exercício do controle. Assim sendo, a hipótese divide-se em duas também neste objetivo específico:

Hipótese 4.1: As áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros.

Hipótese 4.2: O controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante.

Portanto, a confirmação ou não das hipóteses levantadas habilita a pesquisa em responder como se desenvolveu o controle parlamentar (*accountability* horizontal) pela Câmara dos Deputados sobre os atos e decisões do Poder Executivo durante a 55ª Legislatura. A partir da evidenciação da existência da atividade na Casa, identificando a origem e seu momento, influenciado ou não pelo ciclo eleitoral ou eventos externos. Soma-se ainda a investigação sobre se há um parâmetro financeiro de fiscalizar, mesmo que não conste formalmente nos documentos ou nas regras regimentais, e, por fim, o alcance da ação, local ou nacional. A interpretação e análise dos dados serão feitas a partir do banco de dados, contendo as proposições de controle e das variáveis capazes de permitir comparações e conclusões, à luz das teorias mencionadas e mediante a metodologia exposta a seguir.

4 METODOLOGIA

Trata-se do estudo da 55ª Legislatura, sob vários aspectos ligados à atividade de controle parlamentar. Não se compara legislaturas diferentes, apenas em dois momentos se utiliza dados de outras, como pontuado na Introdução, mais precisamente no escopo.

Em relação à abordagem, não obstante o objeto ser uma única legislatura, há quatro hipóteses a serem testadas, por isso classificou-se como um estudo de caso, cujo modelo poderá com alguns ajustes ser utilizado em futuras pesquisas mais abrangentes, reunindo os dados do Senado Federal e, quem sabe, outras legislaturas.

Quanto à natureza, a pesquisa é descritiva, pois apresenta as características dos instrumentos de fiscalização e a aplicabilidade deles na atividade de controle. Há o uso de variáveis quantitativas que traduzem o exercício da função.

No que se refere aos objetivos, a pesquisa é explicativa. Ela aprofunda o exame da legislatura sob vários pontos: quantificação, origem, efeitos do ciclo eleitoral e de eventos externos, tema e abrangência do controle.

Portanto, para a realização da pesquisa recorre-se ao multimétodo, conjugando técnicas quantitativas e qualitativas, em prol de investigações e respostas. Inicialmente, realizaram-se levantamento e estudo da bibliografia sobre a relação entre o Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão. Nesse passo, concentram-se os estudos na fiscalização e controle do Legislativo sobre os atos do Executivo, sob o prisma da teoria da agência e das teorias distributivista, informacional e partidária (novo institucionalismo).

Posteriormente, os dados referentes a cada uma das proposições foram retirados do Sistema de Informações Legislativas (Sileg)¹⁷ referentes ao período de 2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019, somando 11.030 registros. A extração ocorreu a partir do próprio sistema, por meio de filtro construído pelo autor. Na introdução, explicou-se que, estão contabilizados em 2018, os dezesseis requerimentos que deram entrada e foram imediatamente arquivados no mês de janeiro de 2019.

Todos os instrumentos: SITs, PFCs, PDCs (fundamento no inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, [2020a]), RCAs e RICs foram inseridos, incluindo os que foram apresentados nas comissões e no plenário. Os REQs inseridos inicialmente em sua totalidade na Tabela 1, depois de discussões durante a apresentação na Jornada de Pesquisa e Extensão da CD e do próprio

¹⁷ Sistema de Informações Legislativas: é o principal sistema de registro da informação legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como foco o processo de tramitação de proposições.

desenvolvimento da pesquisa verificou-se a impossibilidade de taxá-los, todos eles, com a finalidade de “fiscalizar”, apesar de ser possível ocorrer várias abordagens e o alcance de objetivos indiretos em uma mesma audiência pública. Todavia, para não cometer exageros indevidos na contagem dos instrumentos, decidiu-se excluir os requerimentos das comissões especiais¹⁸, por estarem voltadas intrinsecamente à análise de um projeto de lei ou proposta de emenda à constituição. Além disso, foram suprimidos os requerimentos das comissões parlamentares de inquérito e das comissões mistas¹⁹ (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO etc.), já explicado anteriormente. Assim, estão inseridos na pesquisa os requerimentos de audiências apresentados às comissões permanentes e às comissões externas da CD (Apêndices E e F).

Com isso, os requerimentos de audiência totalizaram-se 3.796 e somados aos 3.719 de informação ultrapassam 7 mil itens, logo, exigiria esforço considerável de análise, o que implicou na adoção de técnica de amostragem, cuja fórmula²⁰ está abaixo descrita:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

Onde se lê:

n = amostra

N = tamanho da população

e = erro (5%)

Ao aplicar a fórmula, permite-se extrapolar para as demais proposições do universo os achados encontrados, geraram-se 362 requerimentos de audiência e 361 requerimentos de informação. Cabe aqui uma explicação: a amostra será utilizada em testes onde não for possível o emprego de todas as proposições. Isto é, sempre que possível será utilizada a totalidade dos instrumentos, por exemplo, a quantidade de requerimentos de informação aprovada consta da base de dados e de lá será extraída, quando não for possível a verificação do universo de itens, então será registrado o uso da amostra. Assim, na verificação quanto ao alcance da fiscalização, se local ou nacional, o procedimento foi aplicado sobre as amostras dos requerimentos de audiências e de informação.

¹⁸ Segundo art. 34 do RICD, as comissões especiais serão constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à constituição e proposições que versarem matéria da competência de mais de três comissões (BRASIL, 2020c).

¹⁹ De acordo com os art. 9º ao 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, as comissões mistas são formadas por deputados e senadores (BRASIL, 2019b).

²⁰ Fórmula de Yamani, conforme Marciano (2014)

Se os requerimentos fossem todos considerados como de controle e fiscalização, poderia estar alargando demais os conceitos ou erroneamente inserindo requerimentos de debate de projetos de lei ou determinado tema, que não necessariamente predominou a ação de fiscalização de atos do Executivo. Assim, a partir da amostra analisaram-se os requerimentos de audiência para identificar se havia o objetivo de controlar, vigiar, fiscalizar, avaliar, cobrar as ações do Poder Executivo, sem, contudo, adentrar aos debates das reuniões, caso tenham ocorrido. É preciso destacar que as reuniões podem não ter seguido estritamente o definido no texto da proposição. Da mesma forma, não obstante o conteúdo do requerimento não indicar procedimentos de conferência, durante a reunião tal situação pode ter acontecido.

Portanto, para ser classificado como de fiscalização a ementa do requerimento deve trazer o objetivo pretendido de fiscalizar, exigir prestação de contas, explicar motivos para determinada decisão ou gasto público etc. O Apêndice C contém exemplos de requerimentos considerados de viés fiscalizatório.

Pode-se citar um exemplo de proposição que não é, a princípio, voltada ao controle: Requerimento nº 155, de 2015, que requer a realização de audiência pública para discutir Projeto de Lei que dispõe sobre o exercício da profissão de cuidador de pessoa idosa. Ao mesmo tempo, em outro exemplo, uma típica ação de controle: requer a realização de audiência pública, para discutir a atuação e responsabilidade da empresa Valec na obra da Ferrovia Nova Transnordestina (Requerimento nº 5, de 2017). Ou, ainda, o Requerimento nº 132, de 2016, que solicita a realização de audiência pública, visando buscar esclarecimentos sobre as irregularidades encontradas nas obras da Vila dos Atletas, na cidade do Rio de Janeiro.

Vale a pena detalhar um pouco mais os desdobramentos de uma situação abarcada por um requerimento de audiência pública, a qual justifica a aplicação de procedimento de pesquisa em busca de método para adotar ou não tais instrumentos como sendo ações de fiscalização.

Por exemplo, ao final de março de 2017, veicularam-se matérias jornalísticas sobre um novo procedimento adotado pelo Ministério da Saúde na compra do remédio asparaginase, para tratamento de um tipo de leucemia infantil. Na semana seguinte, realizou-se Audiência Pública, aprovada pelo Requerimento nº 132, na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC). A droga foi adquirida por valor abaixo dos contratos anteriores, mas era alvo de fortes críticas da comunidade médica por não ter eficácia comprovada. O contrato foi assinado no início de 2017 pelo valor de R\$ 3.841.851,30 e pela primeira vez o Brasil adquiriu esse remédio de um laboratório chinês.

O requerimento apresentado em 4 de abril e deliberado no dia seguinte, causou polêmica inicialmente pela presença ou não do ministro. Os integrantes da comissão impuseram a condição de que se não fosse como convidado seria, então, o ministro convocado. Por conseguinte, atendendo ao convite, o ministro compareceu em 10 de maio na comissão. Primeiramente, ele fez sua apresentação, depois, os deputados apresentaram seus questionamentos. Por fim, o debate continuou com especialistas do assunto, sem a presença do ministro.

Com efeito, desencadeou-se uma série de ações de outros órgãos responsáveis pelo controle, todos os atos posteriores à reunião, o que demonstra ter sido ali um ponto marcante de divulgação do fato, ou seja, controle por parte do Legislativo, da sociedade e imprensa. Demonstrando ser a audiência pública, além de outras funcionalidades, um espaço de fiscalização e controle, muito tempestiva.

Vejam-se os fatos em uma linha do tempo demonstrada na Figura 3:

Figura 3 - Eventos relacionados ao Requerimento de Audiência nº 132, de 2017



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados obtidos no *site* da CD, do MPF, da Justiça Federal e do Ministério da Saúde.

Percebe-se, de acordo com a Figura 3, que no mês seguinte, o TCU informou, por intermédio do Acórdão 1.169, de 2017, que manteve a regularidade da aquisição, em caráter emergencial, do medicamento L-Asparaginase - 10.000 UI, fabricado na China. Porém, a auditoria constatou que Ministério da Saúde não realiza atividades sistematizadas de gestão de riscos (BRASIL, 2017h).

Em 30 de junho de 2017, o Ministério Público instaura inquérito civil, a fim de lograr provimento judicial que ordene a suspensão e/ou interrupção da aquisição e/ou distribuição da L-asparaginase pelo Ministério da Saúde (o que é realizado com o aval da Agência de Vigilância Sanitária), substituindo-a por outra asparaginase cuja eficácia e segurança sejam comprovadas por meio de estudos clínicos (BRASIL, 2017e). Em decisão liminar, em 25 de

setembro de 2017, a Justiça Federal proibiu a compra, em toda a rede nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), do medicamento chinês, usado no tratamento de leucemia (BRASIL, 2017j).

O Ministério da Saúde deixou de centralizar o processo de compra, em razão de haver registro pela Anvisa de novo medicamento, e informou que os hospitais oncológicos habilitados pelo SUS voltaram a ser responsáveis pela compra de L-asparaginase (MACIEL, 2018). Por fim, o Ministério Público Federal impetrou inquérito civil para apurar improbidade administrativa dos responsáveis pela compra do remédio chinês (BRASIL, 2017f). Encontram-se outros exemplos daquilo que se consideraram requerimentos de audiência com finalidade fiscalizatória no Apêndice C, como já dito anteriormente.

Nesse sentido, a partir desses exemplos e dos critérios a serem verificados, considerou-se a amostra dos requerimentos de audiência de 362, e depois de aplicar a eles o procedimento de classificação separando em potencial fiscalizatório e não fiscalizatório, obteve-se o coeficiente de fiscalização de requerimento de audiência pública (REQ_c), no valor de 0,3205, conforme a Tabela 4:

Tabela 4 - Amostra dos requerimentos de audiência públicas apresentados na CD no período de 2015 a 2018

TIPO	REQ	%
Não Fiscalizatório	246	67,95%
Fiscalizatório	116	32,05%
Total	362	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).
Nota: A partir dos requerimentos de audiência pública apresentados nas comissões permanentes e externas (3.796), foi feita a amostra de 362.

Em síntese, inicialmente havia 6.044 requerimentos de audiência pública. A filtragem ocorreu em duas etapas. A primeira etapa objetivou a retirada dos requerimentos oriundos das comissões especiais, pois, em regra, destinam-se ao debate acerca de uma proposição específica, logo, reduziu-se o montante para 3.796 itens. A segunda etapa exigiria a avaliação de todos os requerimentos, o que não foi possível neste trabalho, assim, sem prejuízo para a pesquisa, definiu-se a amostragem contendo 362 itens capaz de ser estendida para o universo de 3.796 itens. Porém, foi preciso analisar individualmente os requerimentos para estabelecer um coeficiente, cuja finalidade é identificar os requerimentos com viés fiscalizatório, por consequência obteve-se o coeficiente de 0,3205. Assim, nas situações em que foram utilizados o universo dos requerimentos, ao final, aplicou-se o coeficiente para manter o rigor técnico de que se tratava ali de instrumentos de fiscalização.

Em cada objetivo específico, utilizou-se a mesma base de dados, porém com procedimentos e modelos diferentes, os quais passa-se a apresentar.

4.1 MODELO ADOTADO COM BASE EM LEMOS (2005)

Na consecução do OE2, que quantifica a atividade de controle, seguiu-se a série histórica construída por Lemos (2005). Cabe marcar as diferenças das variáveis utilizadas, o estudo de Lemos (2005) demonstra que há atividade de controle por meio de instrumentos formais e que ela tem aumentado significativamente desde 1988, em relação ao somatório das propostas apresentadas no Congresso. Destaca-se que esse cômputo de propostas apresentadas inclui tão-somente as apresentadas no plenário: propostas de controle compreendem convocações de ministros (excluídas as de comissões), propostas de fiscalização e controle e requerimentos de informação. Exclui, portanto, toda a atividade comissional de controle, como audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, convocações e “convites” de autoridades para se apresentarem nas comissões.

Com relação às proposições legislativas, Lemos (2005) inseriu as propostas de emenda constitucional (PEC), projetos de lei ordinária (PL) e lei complementar (PLC). Excetuam-se requerimentos de caráter administrativo ou processual. Segundo ela, trata-se do total de propostas, uma vez que todas devem ser apresentadas e lidas em plenário antes de seguirem às comissões.

Nota-se, contudo, que seria interessante acrescentar outras proposições de caráter legislativo e os seis tipos selecionados de Instrumentos de Fiscalização e Controle. Ao se separar apenas os três tipos de propostas legislativas mencionadas, quais sejam: PEC, PL e PLC, acaba-se por subestimar a variável total de proposição legislativa e, por conseguinte, levar ao entendimento de que o controle ocupa maior espaço do que realmente preenche. Assim, optou-se em adicionar as medidas provisórias, projetos de resolução, os requerimentos utilizados no processo legislativo e os demais casos de projetos de decreto legislativo (excluídos o do inciso V, art. 49, da CF/88) (BRASIL, [2020a]).

Nesse contexto, a ausência dessas proposições influencia o resultado a ser obtido, por exemplo, em relação a 2015, havia 43 medidas provisórias em tramitação no Parlamento, causando impactos na elaboração da pauta e no funcionamento das Casas, pois possuem preferência sobre outras matérias.

Em trabalho sobre produção legislativa, Amaral (2019) fez comparações entre vários países e adotou o posicionamento de incluir todos os tipos de proposição, de forma ampla, segundo ela, o desenho constitucional estabelecido no Brasil compreende a elaboração de sete tipos de atos normativos. Por consequência, se o estudo se basear em um tipo ou outro não tem o condão de demonstrar a real dimensão da produção legislativa brasileira.

A consolidação das proposições acerca da produção legislativa inicialmente seguiu o modelo adotado por Lemos (2005), mas identificou-se a possibilidade de empregar novo método mais amplo e realista, para comparar a relevância entre a fiscalização e o controle. Desse modo, a variável de atividade legislativa reúne: projetos de lei ordinária e complementar, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo (exceto do inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, [2020a]), medidas provisórias, proposta de emenda à constituição, requerimentos de audiência pública sem viés fiscalizatório e requerimentos do processo legislativo.

4.2 MODELO ADOTADO COM BASE EM RAPOSO (2015)

No âmbito do OE2, utilizou-se também o estudo de Raposo (2015), que abrange o período de 1995 a 2014, cinco legislaturas, e revelou como a questão do controle parlamentar não atraiu a atenção dos deputados. Em 20 anos, os parlamentares que se revezaram no Plenário Ulisses Guimarães da CD para discursar e o resultado, segundo o autor, é o seguinte:

De um total de 16.502 vezes em que o vocábulo “fiscalização” foi pronunciado por um parlamentar no Plenário, apenas cerca de 12% refere-se, de algum modo, à atividade de fiscalização e controle. No entanto, a maior parcela desses mesmos discursos (7%) refere-se à CFFC, muito mais como comentários acerca de suas atividades ou eventos por ela promovidos (RAPOSO, 2015, p. 17).

Neste caso, ele utilizou a expressão “fiscalização” e o período inicia-se em 1995. Para adaptação ao presente trabalho optou-se em começar pelo ano de 2001, pois foi a partir dessa data que se encontraram os dados sobre os discursos de Grande Expediente disponíveis no Banco de Discursos no *site* da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020b). Vale destacar que certamente há arquivos sobre os anos anteriores, mas não foram necessários. O sistema de busca permite a procura por expressões dentro de cada um dos pronunciamentos transcritos, os quais geraram os registros contabilizados na variável Disc_c (Somatórios dos discursos com as expressões de controle).

Realizou-se um levantamento sobre os pronunciamentos no Grande Expediente para verificar se o uso dos instrumentos é acompanhado por discursos na mesma linha, com emprego de palavras do campo temático da fiscalização: “TCU”, “CGU”, “Controlar”, “Controle”, “Fiscalizar” e “Fiscalização”.

Então, de 2001 a 2018, foram realizados 38.588 pronunciamentos por centenas de parlamentares. Observa-se que o período extrapolou o da pesquisa, recuperando discursos do início dos anos dois mil, para permitir a comparação com as proposições, que também seguiram esse padrão.

Em seguida, as variáveis quantitativas dos discursos foram representadas em porcentagens, ou seja, o quanto representa os discursos com expressões de controle contrapostos ao total de discursos realizados, o que gerou o Gráfico 1.

Por fim, confrontaram os dados com a Tabela 5, onde estão os quantitativos dos IFCs, para verificar se havia correlação. A principal vinculação seria uma correspondência direta entre as tentativas de controle e os discursos de controle ocorrer no mesmo ano.

Já com relação ao OE3, a averiguação fornece respostas acerca de quem são os autores responsáveis pela apresentação dos instrumentos de controle. Os deputados, segundo suas siglas partidárias, serão separados em dois grupos: Base de Apoio e Base de Oposição. A divisão é feita seguindo a coligação das eleições e em votações de matérias importantes. Em seguida, aplica-se o filtro por IFCs para se contabilizar exatamente quem são os responsáveis pelas ações de controle. Há também o isolamento de três partidos, a fim de acompanhar o desempenho em momentos diferentes.

Durante a 55ª Legislatura, 28 partidos elegeram representantes para a Câmara dos Deputados, sendo que foram criados outros três, passando para 31 legendas. Não serão listadas todas, o critério adotado foi selecionar as três maiores legendas, as quais duas coincidiram com os partidos dos presidentes. Então, ficou assim: o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação da presidente Dilma; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual é filiado o presidente Temer, que compunha coligação com o primeiro; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fez oposição ao primeiro e passou a ter integrantes no governo Temer, declarando apoio, apesar de algumas divergências entre seus membros. Com isso, foi possível apresentar um quadro interessante de desenvolvimento da fiscalização tomando por base as legendas.

Desse modo, o procedimento prevê a separação entre a Base de governo e a Oposição pelas variáveis correspondentes, a partir das formações do início do período dos dados, em

especial oriundos da coligação da eleição, e das votações relevantes, como a do *impeachment*. Tal procedimento permitirá a identificação da origem dos instrumentos e comparação. O uso do método qualitativo será empregado para correlacionar as variáveis, fornecendo dados empíricos sobre o cenário do funcionamento da CD nessa situação.

Quanto ao OE4, a partir da base de dados, fixa as datas anuais e o período de lua de mel do ciclo eleitoral e os dados dos eventos externos do Quadro 1. Há também a separação em grupos de deputados da Base e Oposição, depois, por intermédio de variáveis quantitativas de cada instrumento de fiscalização, realiza-se o seguinte teste: se a Base do governo era maior do que a Oposição, as tentativas e aprovações tendem a ser menores. Porém, ao se aproximar do momento do afastamento, a presidente Dilma sofreria um maior volume de fiscalizações. De forma semelhante, projetou-se para o período do presidente Temer.

As variáveis agregadoras da quantidade de cada instrumento estariam dispostas em confronto com as datas de cada um dos eventos identificados para se medir eventual diminuição ou aumento no emprego de cada um. Optou-se em apresentar essa evolução na forma de gráficos agrupando de dois em dois meses os mandatos de Dilma e Temer. Assim, será possível verificar as hipóteses elaboradas para esse objetivo específico.

Em relação ao OE5, o procedimento de verificação baseia-se em critério estabelecido pelos órgãos de controle, em especial a materialidade (recursos financeiros). Primeiramente, identificou-se o tema correspondente a cada um dos instrumentos.

Os objetos podem ser classificados em temas estabelecidos no sistema Sileg: Administração Pública, Saúde, Educação etc. Os IFC contêm campo para essa classificação, salvo os requerimentos de audiência pública e de convocação de autoridade.

O primeiro passo foi classificar um a um os requerimentos de convocação dentro da temática, o que já poderia ser exigido ao se inserir as proposições no sistema. O sistema Sileg carece de estabelecimento de críticas na entrada dos dados, para manter a base ainda mais confiável e fiel aos documentos oficiais inseridos.

Na segunda etapa, verificou-se a amostra dos requerimentos de audiência devidamente ajustada pelo coeficiente de fiscalização de requerimento de audiência pública, para se alcançar o máximo de proposições. Em suma, estão todos os RICs, PFCs, PDCs, SITs e RCAs, já os REQs foram examinados a partir da amostra.

Quanto aos dados orçamentários, em consulta ao *site* da transparência, elaborou-se a pesquisa pelos painéis e filtros, inserindo o período de 2015 a 2018, a variável função e orçamento realizado, que resultou na listagem de 29 funções orçamentárias para um orçamento

de 9,5 trilhões, mais da metade desse valor refere-se aos encargos especiais, que são pagamento da dívida e de refinanciamentos, os quais foram expurgados.

O orçamento público possui uma classificação que reúne os valores alocados divididos em grandes áreas, denominadas funções orçamentárias, as quais são consideradas o maior agregador de gastos públicos. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Ela reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação “em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?” (BRASIL, 2020e, n.p.). Ela é tão relevante que Burkhead (1971) a denominou de “classificação para os cidadãos”, em razão de promover uma visão geral dos gastos públicos, uma espécie de “orçamento resumido”.

Assim, é possível identificar qual fatia do orçamento foi destinada à área da saúde, educação e segurança pública etc. Os dados orçamentários foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por intermédio do *site* transparência²¹. Na sequência, consolidados para o período de 2015 a 2018, os quais contêm o orçamento efetivamente pago.

Em seguida, os IFCs separados por áreas temáticas serão consolidados na variável “Tema”, o que permite comparar se, com relação à materialidade, no seu aspecto do “valor”, durante a 55ª Legislatura, as funções orçamentárias que mais consumiram recursos financeiros também concentram maiores esforços fiscalizatórios.

4.3 MODELO ADOTADO COM BASE EM AMORIM NETO E SANTOS (2003)

Ainda no que tange ao OE5, utilizou-se um modelo de classificação para responder à indagação sobre a amplitude da fiscalização parlamentar. Tal modelo é denominado como nível de agregação, Amorim Neto e Santos (2003) mencionam como base o trabalho de Taylor-Robinson e Diaz (1999). Trata-se de uma tipologia criada para avaliar o processo legislativo. Ela permite explorar os níveis de agregação dos projetos de lei e seus efeitos. Os responsáveis por esse modelo estabeleceram cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional.

²¹ Criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um *site* de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Enfim, é um importante instrumento de controle social, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do SIAFI (BRASIL, [2020b]).

Então, um projeto de lei encaixa-se no nível individual de agregação quando possui como alvo um único ou uns poucos indivíduos; o exemplo clássico são os projetos honoríficos. Um projeto de lei de nível local de agregação contém como objeto um único município, ou um pequeno número deles, porém não a totalidade dos municípios de um mesmo estado, região ou país. Já os projetos de nível de agregação regional objetivam a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Quanto ao nível setorial, recebe essa denominação um projeto, cujo objeto seja determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – por exemplo, os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Por último, os projetos de nível nacional têm por características a aplicação a todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios.

Em relação aos efeitos dos projetos, Taylor-Robinson e Diaz (1999) elaboram outras categorias, as quais não serão necessárias para os objetivos desta pesquisa. O procedimento de aplicação adota apenas o nível de agregação, com a variante explicada a seguir.

Quando o controle estiver direcionado à autoridade ou ao responsável, optou-se por verificar o propósito da fiscalização, logo, não se adotou a categoria individual. Então, os IFC foram divididos em quatro categorias, um IFC de nível local é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um estado, região ou país. Por exemplo, o Requerimento de Informação nº 3.275, de 2017, solicita informações ao Sr. ministro da Justiça e Segurança Pública a respeito das providências administrativas tomadas pela Polícia Federal sobre o novo horário de funcionamento do posto avançado, no município de Aceguá-RS. Em outro caso, a tentativa de sustar os efeitos da declaração de interesse social, para fins de desapropriação, do imóvel rural, localizado no município de Chapecó-SC (Projeto de Decreto Legislativo nº 349, de 2016), outros exemplos estão relacionados no Apêndice D.

Um IFC de nível regional visa a um ou a alguns estados ou regiões, mas não à totalidade das regiões do país. Em fevereiro de 2015, início do mandato da presidente Dilma, o ministro da Saúde foi questionado sobre o envio de recursos públicos para entidades não governamentais (ONGs) no estado do Rio de Janeiro (Requerimento de Informação nº 36, de 2015).

Já o IFC de nível setorial quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os questionamentos acerca de políticas tarifárias, econômicas, subsídios, ou até mesmo políticas públicas. Encaixa-se neste

caso a tentativa de sustação da atualização da taxa de fiscalização de vigilância sanitária (PDC nº 225, de 2015).

Finalmente, os IFC de nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios. Pode-se exemplificar a proposta de fiscalização da dívida pública brasileira (PFC nº 186, de 2018). Igualmente se encaixaria na classificação a convocação do ministro da Secretaria de Aviação Civil para prestar esclarecimento sobre os assuntos relativos à sua pasta.

Os instrumentos: PFCs, RCAs, SITs e PDCs serão todos analisados e classificados segundo o modelo. Com relação aos RICs e REQs, serão utilizadas as amostras.

Por último, os registros foram tratados para constituir o banco de dados, um exemplo de ajuste foi a nomenclatura dos requerimentos, pois nem todos os requerimentos de convocação de ministro são nomeados como tal. Há casos de uso da expressão genérica “requerimento”, por isso, construíram-se filtros capazes de identificar as proposições corretamente. A simples extração dos dados sem esse cuidado conteria erros de subestimação ou superestimação da população, pois ocorreria a inclusão de proposições estranhas ou exclusão de outras que deveriam permanecer no grupo. Desse modo, o tratamento dos dados é essencial, em razão de falhas decorrentes da alimentação manual do sistema pelos usuários, sem a devida verificação dos dados.

A partir dos objetivos da pesquisa e dos dados, definiram-se as variáveis descritas no Apêndice B, as quais são capazes de auxiliar no desenvolvimento da pesquisa.

Com efeito, aplicou-se o método quantitativo (RICHARDSON, 1984) com o objetivo de verificar as variáveis de apresentação dos instrumentos, classificando-as em períodos e por tipos. Esse método caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, como o percentual e a média. Com base em Gil (2008), empregou-se a pesquisa descritiva que visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com os fenômenos observados.

Dessa forma, extraídos e tratados os dados e manipulando as variáveis estabelecidas, criaram-se condições para percorrer ainda que inicialmente um caminho intrigante acerca da atividade dos deputados de perscrutar as decisões e atos executivos, cujos resultados estão expostos no próximo capítulo.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse capítulo, serão discutidos os resultados da pesquisa, fruto da busca por respostas aos objetivos específicos, alicerçados nas hipóteses, e ao objetivo central da pesquisa de analisar o exercício da fiscalização dos atos do Poder Executivo pela Câmara dos Deputados.

A pesquisa apresentou os mecanismos de fiscalização e controle, tanto os que serviram de base para os procedimentos quanto os demais existentes no Parlamento. O conhecimento de suas funcionalidades contribuiu para o entendimento dos resultados aqui colocados.

Em discurso de grande expediente, em 2 setembro de 2015, o deputado Jorge Tadeu Mudalen Cury (PSDB-SP) questiona o desempenho da Agência Nacional de Telecomunicação (Anatel) e a administração de fundos públicos:

Um quadro alarmante sobre o funcionamento do setor de fiscalização da ANATEL. Segundo o Conselheiro, a ANATEL finge que multa, e as empresas fingem que pagam as multas. Isso fica claro, Sr. Presidente, nos dados do TCU, que apontam que, do total de multas aplicadas pela ANATEL, apenas 2% são efetivamente pagas pelas empresas, o que evidencia a situação de baixa eficácia do processo fiscalizador da agência reguladora do setor de telecomunicações (MUDALEN, 2015, n.p.).

Durante o discurso, o deputado Sandro Alex (PSD-SP) faz um aparte²² e ressalta:

E o Governo o que faz? Tenta encaminhar a esta Casa majoração em fundos que somam bilhões e bilhões de reais e não são aplicados na universalização, na fiscalização, como estou a comprovar inclusive com requerimentos de informação que apresentei ao Ministério do Planejamento, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional (MUDALEN, 2015, n.p.).

Nas palavras emanadas pelos parlamentares, nota-se o uso dos instrumentos de fiscalização na obtenção de informações apresentadas pelo TCU e na busca de explicações da Agência, por meio do requerimento de informação. As agências reguladoras compõem a Administração Pública e são submetidas à fiscalização, em razão de mandamento constitucional. Nessa linha, a atribuição é reforçada em normativos infraconstitucionais, como a nova lei das agências, Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a), que, em seu art. 14, preconiza o seguinte: “O controle externo das agências reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.”

²² Aparte é a interrupção, breve e oportuna, do orador para indagação, ou esclarecimento, relativos à matéria em debate (art. 176, RICD) (BRASIL, 2020c).

Além dessas medidas de controle, é possível a aplicação de outros instrumentos para se buscar os resultados desejados pelos deputados, demonstrando assim um exemplo no universo de milhares de ações de fiscalização ocorridas, as quais consistem no objeto a ser investigado em seguida, por meio das hipóteses: (1) A atividade de controle não é relevante em comparação às iniciativas legislativas; (2) A atividade de controle praticamente cabe aos deputados de Oposição; (3) 3.1: O volume da atividade de controle parlamentar é influenciado pelo ciclo eleitoral. 3.2: O volume da atividade de controle parlamentar altera-se substancialmente com os eventos externos ocorridos; (4) 4.1: As áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros. 4.2: O controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante.

O capítulo desdobra-se em quatro partes cada uma vinculada as hipóteses supramencionadas. Ademais, será necessário, em alguns momentos, retomar parte da metodologia, as variáveis e a descrição dos dados empregados e, ainda, a própria característica dos instrumentos de controle.

5.1 CONTROLE PARLAMENTAR EM NÚMEROS

5.1.1 Controle Parlamentar *versus* Iniciativa de Proposições

O que é controle parlamentar? Dedicou-se um capítulo para construir a resposta a esse questionamento, que pode parecer de fácil compreensão, mas contém certo grau de complexidade. No trecho do discurso transcrito no início desse capítulo, o parlamentar arguiu “E o Governo o que faz?”, está-se diante de uma atividade típica do Parlamento: cobrar as ações do Poder Executivo. Assim, controle parlamentar é a **atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo**.

O uso de variáveis quantitativas acumulando o total de cada uma das proposições permitiu a comparação da evolução da atividade de controle pelo Parlamento. Neste caso, extrapolou-se o período e a abrangência definidos para pesquisa, uma vez que foram incluídas proposições desde 2005 até 2018, oriundas da CD e do SF. Pelas seguintes razões: a) atualizar o levantamento feito em Lemos (2005), que analisou o espaço temporal de 1988 até 2004; b) apresentar outra forma de medir a atividade, alterando o computo das proposições legislativas e dos IFC. Assim, a série histórica pode ser vista na Tabela 5.

Tabela 5 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 1988 a 2018 na CD e no SF¹

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC)	(c) Total (a+b)	(d) % do Total (b/c)
1988	1.286	106	1.392	7.61
1989	3.745	389	4.134	9.41
1990	1.902	377	2.279	16.54
1991	3.099	1.337	4.436	30.14
1992	1.318	1.073	2.391	44.88
1993	1.125	1.101	2.226	49.46
1994	646	640	1.286	49.77
1995	2.215	1.757	3.972	44.23
1996	1.824	1.152	2.976	38.71
1997	1.896	1.174	3.070	38.24
1998	1.173	1.081	2.254	47.96
1999	3.383	1.879	5.262	35.71
2000	2.244	1.391	3.635	38.27
2001	2.647	1.495	4.142	36.09
2002	1.964	795	2.759	28.81
2003	3.837	1.881	5.718	32.90
2004	2.551	1.516	4.067	37.28
2005	2.691	1.569	4.260	36,83
2006	2.003	864	2.867	30,14
2007	4.287	2.521	6.808	37,03
2008	2.990	1.608	4.598	34,97
2009	3.476	1.222	4.698	26,01
2010	2.127	855	2.982	28,67
2011	4.517	1.972	6.489	30,39
2012	2.830	1.339	4.169	32,12
2013	3.214	1.498	4.712	31,79
2014	2.120	909	3.029	30,01
2015	5.640	1.859	7.499	24,79
2016	3.318	1.178	4.496	26,20
2017	3.477	1.096	4.573	23,97
2018	2.534	485	3.019	16,06

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em estudo de Lemos (2005), nos Sistemas Sileg e do *site* do SF (BRASIL, 2020d; [2020d]). Nota: ¹Neste caso, extrapolou-se o período da pesquisa de duas formas: incluindo anos anteriores à 55ª Legislatura e inserindo proposições do Senado Federal.

A Tabela 5 contém a série histórica construída por Lemos (2005) de 1998 até 2004 e o período elaborado nesta pesquisa de 2005 até 2018. A coluna “a” possui as proposições legislativas (PEC, PL e PLC); a “b” reúne os RICs, RCAs e PFCs; a “c” é o somatório das duas colunas anteriores, ou seja, o total de iniciativas legislativas e de controle; e, por último, a “d” representa em percentual a participação das proposições com viés de controle.

Como explicado, ao seguir o mesmo modelo de Lemos (2005), o volume de controle é verificado na coluna “d”. Inicia-se com 7,61% em 1988 e alcança 49,77% em 1994, ou seja, 700% de aumento. Em 1992, aconteceu o *impeachment* do ex-presidente Collor, o presidente Itamar assumiu nos anos de 1993 e 1994, com altas taxas de controle. Na sequência, uma diminuição ocorreu, mas permaneceu acima de 35% até 2001. Já sob o comando do presidente Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002 (1º/1/95 a 1º/1/03) é possível observar uma tendência de queda da média de controle.

No trabalho de Lemos (2005), durante os 17 anos pesquisados, ela aponta uma média de 35% de proposições de controle, já, portanto rebatendo a assertiva de que o controle é inexistente (O’DONNELL, 1998). Não obstante uma diminuição da média, para 31,71%, a atividade de controle permanece ao se incluir mais 14 anos (de 2005 a 2018).

De 2005 a 2008, segundo biênio do primeiro mandato e o primeiro biênio do segundo mandato do presidente Lula, os valores são acima de 30%, os quais diminuem para menos de 30% ao final de seu segundo mandato. A presidente Dilma inicia 2011 e segue até 2014 com valores próximos a 30%. E, então, resta o exato período objeto da pesquisa. Os valores são bem abaixo da média, com 23,58% de atividade de controle. Em toda a série histórica, é a menor média quando se compara as legislaturas. Observa-se, no entanto, que ocorreu um aumento da atividade legislativa, o maior volume de proposições apresentadas do tipo PEC e PLs e a manutenção dos instrumentos de controle em patamares semelhantes ou até menores causaram essa média reduzida em dez pontos percentuais.

Outro aspecto relevante observado na Tabela 5 é a evidência de um padrão em relação ao primeiro ano da legislatura em termos quantitativos. Verifica-se que, tanto para a atividade legislativa (coluna “a”) quanto para a de controle (coluna “b”), o início de cada legislatura apresenta expressivo aumento de ambas as atividades, o que caracteriza o indício da influência do ciclo eleitoral, que será visto em outro tópico.

Passa-se a analisar o período de 2015 a 2018, escopo desta pesquisa, que já surpreende pela média histórica menor no uso dos IFCs, pois em relação à apresentação de proposições permaneceu a tendência de aumento, na verdade, um recorde de 5.640 iniciativas, todavia, não

foi acompanhado pela atividade de controle. Neste ponto, há espaço para novas pesquisas, com intuito de examinar as possíveis razões para esse fenômeno de baixa fiscalização, pode-se exemplificar dois motivos: a) o próprio perfil dos deputados da legislatura, ou seja, o histórico e a experiência de cada um na tarefa de fiscalizar; b) os desdobramentos da Operação Lava a Jato, que, em muitas situações, envolviam integrantes do Legislativo e, com isso, poderiam inibir tal atividade; c) a gestão da coalizão deve ser considerada, na sequência, atribui-se a ela, em grande parte, o desempenho dos dois presidentes.

A Tabela 6 contém apenas a 55ª Legislatura sob a qual se aplicou os procedimentos desta pesquisa.

Tabela 6 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF¹

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC)	(c) Total	(d) % do Total
2015	5.640	1.859	7.499	24,79
2016	3.318	1.178	4.496	26,20
2017	3.477	1.096	4.573	23,97
2018	2.534	485	3.019	16,06

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Sistemas Sileg e do *site* do SF (BRASIL, 2020d; [2020d]).

Nota: ¹Neste caso, estão incluídas as proposições do Senado Federal.

Na Tabela 7, a coluna “a” está idêntica à anterior, mas a coluna “b” contém os seis instrumentos de controle, ou seja, aqueles da Tabela 6 mais PDC, REQ e SIT, percebe-se assim um aumento significativo na atividade de controle (d).

Percebe-se que a atividade alcançaria os maiores patamares, com uma média de 38,27%. Vale frisar que os requerimentos de audiência da CD foram submetidos ao coeficiente de controle, mas os do SF foram todos incluídos, sem distinção se eram ou não voltados a essa atividade.

Em uma próxima etapa de pesquisa, pretende-se incluir o Senado da República e fazer os tratamentos uniformes, mas por enquanto não há prejuízo no atendimento desse objetivo específico, pois a diferença não seria capaz de promover alterações profundas na relação entre a atividade legislativa e de controle

Tabela 7 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF²

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC, REQ¹, SIT)	(c) Total	(d) % do Total
2015	5.640	3.516	9.156	38,40
2016	3.318	2.169	5.487	39,53
2017	3.477	2.423	5.900	41,07
2018	2.534	1.170	3.704	31,58

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Sistemas Sileg e do *site* do SF (BRASIL, 2020d; [2020d]).

Nota: ¹Na CD, somente os requerimentos de audiências públicas classificados como de fiscalização. No SF, não foi feita essa classificação, logo, estão incluídos todos os requerimentos de audiências públicas.

²Idem à Nota 1 da Tabela 6.

Ao adotar o critério de se somar número menor de proposições, conseqüentemente, reduz o quantitativo total e não traduz a atividade legislativa em sua totalidade. Com efeito, buscou-se elaborar uma proposta diferenciada de cálculo, com o propósito de ser mais realista e ampla. A variável de consolidação legislativa reúne propostas de emenda à constituição, projetos de lei complementar e lei ordinária, medida provisória, resolução, decreto legislativo e os requerimentos de audiência da CD não vinculados à fiscalização e outros requerimentos ligados à atividade legislativa. Em seguida, a Tabela 8 compara a variável mais ampla com os mesmos instrumentos da coluna “b” da Tabela 5:

Tabela 8 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF²

Ano	(a) Proposições Legislativas Amplas¹	(b) Controle (RIC, RCA, PFC)	(c) Total	(d) % do Total
2015	29.372	1.859	31.231	5,95
2016	18.282	1.178	19.460	6,05
2017	23.538	1.096	24.634	4,45
2018	13.427	485	13.912	3,49

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Sistemas Sileg e do *site* do SF (BRASIL, 2020d; [2020d]).

Nota: ¹Além de PEC, PLC e PL, estão incluídos os projetos de resolução, de decreto legislativo, medidas provisórias, requerimentos de audiência pública da CD, que não foram classificados como de fiscalização e requerimentos do processo legislativo.

²Idem à Nota 1 da Tabela 6.

Nota-se a diminuição drástica da representação do controle no âmbito do Parlamento, em um período que já havia obtido a menor média histórica, conforme a Tabela 5. Os valores seriam ainda mais rebaixados, pois incluíram uma quantidade expressiva de proposições legislativas (coluna “a”) e o número de instrumento de controle é restrito a três espécies (coluna “b”).

Já a Tabela 9 adota a metodologia mais ampla para ambas as variáveis: proposições legislativas e Instrumentos de Fiscalização e Controle. A premissa é considerar um número maior de proposições e em relação aos instrumentos de controle, principalmente aqueles apresentados nas comissões. Desse modo, percebe-se que a representação não está superestimada como nas Tabelas 6 e 7, nem subestimada como na Tabela 8. O relevante é que ela é quase o dobro quando se compara com as proposições de plenário, como adotadas na pesquisa de Lemos (2005). Uma média de 9,66% contra 4,99%, quase o dobro de aumento, deve-se principalmente ao trabalho das comissões.

Tabela 9 - Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF³

Ano	(a) Proposições Legislativas Amplas¹	(b) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC, REQ², SIT)	(c) Total	(d) % do Total
2015	29.372	3.516	32.888	10,69
2016	18.282	2.169	20.451	10,61
2017	23.538	2.423	25.961	9,33
2018	13.427	1.170	14.597	8,01

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Sistemas Sileg e do *site* do SF (BRASIL, 2020d; [2020d]).

Nota: ¹Além de PEC, PLC e PL, estão incluídos os projetos de resolução, de decreto legislativo, medidas provisórias, requerimentos de audiência pública da CD, que não foram classificados como de fiscalização e requerimentos do processo legislativo.

²Na CD, somente os requerimentos de audiências públicas classificados como de fiscalização. No SF, não foi feita essa classificação, logo, estão incluídos todos os requerimentos de audiências públicas.

³Idem a Nota 1 da Tabela 6.

De fato, há o exercício da atividade de controle e fiscalização, todavia, não obstante a repercussão dos acontecimentos da 55ª Legislatura, o esforço fiscalizatório fica abaixo da média até então praticada, quando se aplica a mesma metodologia da Lemos (2005). Por sua vez, ao se adotar a proposta mais ampliada de proposições, constata-se que o Parlamento se dedicou em torno de 10% das proposições no aspecto de fiscalização.

O aumento na 55ª Legislatura na média de 4,99% para 9,66% entre as fórmulas aplicadas ocorre em razão das comissões permanentes, entende-se que os instrumentos utilizados no âmbito das comissões parlamentares não podem ser descartados, pois a função de fiscalização e controle é atribuição desses colegiados. As funções de fiscalização e acompanhamento são importantes atribuições das comissões permanentes (ANDRADE; COUTINHO, 2016; RESENDE, 2016; CARNEIRO, 2009). A atividade legislativa no âmbito das comissões é uma constatação em outras pesquisas.

Almeida (2016) observa que:

A forma de organização do processo legislativo federal mudou de maneira relevante e sistemática nos últimos doze anos, distanciando-se de um modelo centralizado, dominado pela liderança da maioria, e aproximando-se de outro, mais descentralizado, no qual as comissões permanentes têm atuação mais proativa na definição da agenda e nas decisões legislativas (ALMEIDA, 2016, p. 24).

Amaral (2009) pontua a relevância da produção comissional há mais tempo, não seria na última década, mas já se contam mais de duas décadas em que os colegiados menores têm produzido e funcionado com destaque. Segundo ela:

Verificamos que as proposições referentes ao mesmo assunto foram aprovadas nas duas instâncias decisórias, como, por exemplo, matérias administrativas (transformação de cargos, gratificação etc.), matérias tributárias, assuntos relacionados a direito penal, trabalhista e previdenciário, dentre outros. Além disso, proposições de autoria do Poder Executivo foram aprovadas no âmbito do Plenário e das Comissões, embora em número menor. De outra parte, matérias que aparentemente não seriam consideradas relevantes, como a denominação de rodovias, por exemplo, foram aprovadas em Plenário, com urgência, e nas Comissões, sob o poder conclusivo / terminativo. Esses aspectos nos permitem supor que podem ter sido aprovadas matérias relevantes ou não no Plenário, como também nas Comissões. Se isso ocorreu, a produção legislativa das Comissões não teria apenas importância numérica, mas igualmente importância temática, similar à de Plenário (AMARAL, 2009, p. 156-157).

A atividade de controle não fica restrita ao Plenário, as comissões têm papel relevante. Em suma, a convocação de um ministro pode ser feita pela comissão sem a necessidade de pronunciamento do Plenário. As audiências públicas são atividades exclusivas das comissões, apesar da existência de Comissão Geral no Plenário, mas que raramente ocorre. As PFCs apesar de serem apresentadas na Secretaria-Geral da Mesa tramitam pelas comissões, assim como os projetos de decreto legislativo. São vinte e cinco comissões permanentes e diversas temporárias, a dinâmica imposta pelo funcionamento concomitante das comissões, pode dificultar a

estratégia da Base governista de impedir a aprovação de medidas de constrangimento, a exemplo das convocações de ministros.

A coleta e o compartilhamento de informações sobre as consequências da política proposta estão entre as principais atribuições formais da comissão. Nesse sentido, por definição ela é um agente informacional do plenário. Note-se que, tal como o Executivo, a comissão tem interesse na redução da incerteza do mediano do plenário, de maneira a reduzir a perda informacional e eventualmente a sua perda distributiva. Dessa forma, o sistema de comissões permanentes do legislativo possui papel informativo relevante no funcionamento do presidencialismo de coalizão (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

De fato, a importância das comissões tem sido identificada, quando se trata de entender a dinâmica do legislativo. Como operam as instâncias internas do Legislativo e de quanto isso influencia a qualidade da legislação produzida e o controle do Executivo (RICCI; LEMOS, 2004; CARNEIRO, 2009).

Portanto, não há como descartar a atividade comissional em relação ao controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo, por isso foram incluídas as proposições que lá tramitam, com o cuidado de não superestimar a atividade.

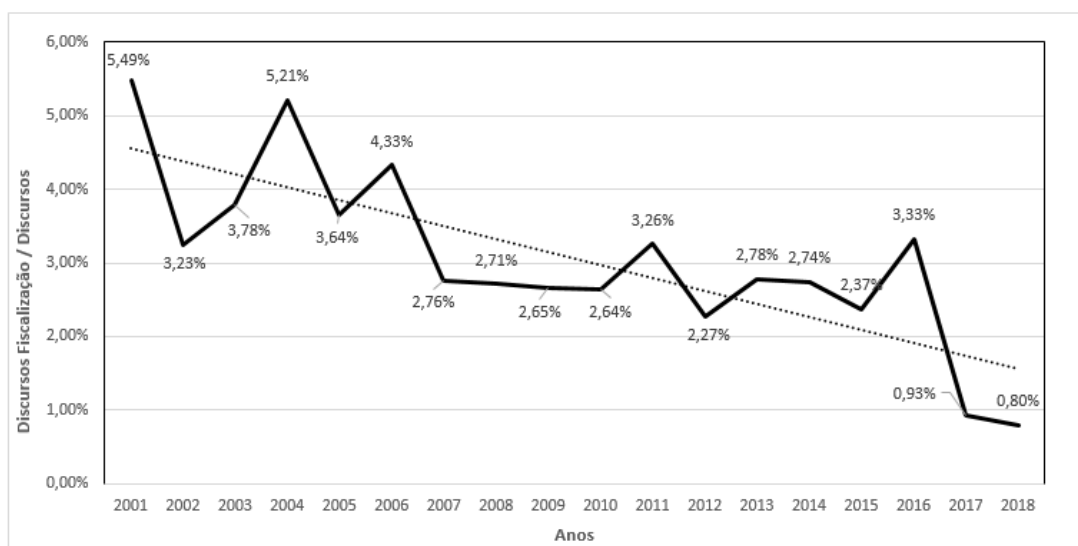
5.1.2 Controle Parlamentar nos Discursos do Grande Expediente

Em acréscimo ao levantamento das tentativas de controle e fiscalização, mediante às quais se definiu o volume do controle, realizou-se levantamento com base em estudo de Raposo (2015). Para tanto, empregou-se a contabilização do uso das expressões “fiscalizar”, “controlar”, “supervisionar”, “TCU” e “CGU” em discurso no Grande Expediente desde 2001, a fim de obter dados sobre a atuação do Legislativo “verbalizando” ações de controle e se isso está alinhado quantitativamente com os instrumentos.

Optou-se por acrescentar outros vocábulos além de “fiscalização”, o que aumenta a quantidade de discursos, só na 55ª Legislatura foram mais de cinco mil durante o Grande Expediente. O respaldo para o uso da palavra está protegido constitucionalmente como imunidade material, nos seguintes termos: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.” (BRASIL, [2020a], n.p.). Tal condição é resultado da própria separação dos poderes, promovendo condições para a atuação do deputado como representante do povo.

O Gráfico 1 apresenta dados coletados, os quais demonstram a redução de discursos contendo expressões relacionadas à atividade de fiscalização. Os dados se referem a proporção das expressões vinculadas à fiscalização no total de discursos de Grande Expediente. O primeiro ano verificado foi de 2001, quando 5,49% dos pronunciamentos continham as expressões. Percebe-se que a linha pontilhada está na descendente, começou com 5,49% e encerrou com 0,80%. Dessa forma, é visível a diminuição quando confrontados dois períodos, de 2001 a 2010 e de 2011 a 2018, sendo a média 3,84% e 2,5%, respectivamente. Portanto, a diminuição pode ser atribuída ao uso de plataformas próprias, como redes sociais e internet no exercício do mandato parlamentar.

Gráfico 1 - Porcentagem dos Discursos Controle no Grande Expediente no período de 2001 a 2018 na CD



Fonte: Dados oriundos do Banco de Discursos da CD (BRASIL, 2020b).

Nota: A linha tracejada apresenta a tendência de queda da proporção entre os discursos que mencionaram as expressões de controle e o total de discursos proferidos no Grande Expediente pelos deputados.

De fato, se em 2001, 5,49% dos discursos utilizaram termos conectados ao controle, em 2018 passaram para menos de 1%, mesmo com a percepção de que o “discurso” anticorrupção tenha se intensificado no meio da sociedade nos últimos anos.

Em 2016, ano da troca no comando do país, marcado pelo processo de impedimento, os temas foram reverberados nos discursos, promovendo uma elevação que alcançou 3,33%, colocando o ano em sexto lugar em quantidade de discursos e o maior nos últimos dez anos. Também foi em 2016 que o TCU concluiu o maior número de auditorias e inspeções solicitadas pelo CN, conforme a Tabela 3.

Verifica-se ainda ao comparar a Tabela 5, contendo o volume de fiscalização, com o Gráfico 1, que os anos de 2001 (36,09% - 5,49%), 2003 (32,9% - 3,78%), 2004 (37,28% - 5,21%), 2005 (36,83% - 3,64%), 2006 (30,14% - 4,33%) e 2016 (26,20% - 3,33%) alcançaram o maior peso de discursos contendo viés de fiscalização e controle, sendo que quatro coincidem com maior volume de fiscalização, ou seja, o uso dos instrumentos de controle.

Quanto aos anos de menor porcentagem de discursos: 2009 (26,01% - 2,65%), 2010 (28,67% - 2,64%), 2012 (32,12% - 2,27%), 2015 (24,79% - 2,37%), 2017 (23,97% - 0,93%) e 2018 (16,06% - 0,8%), cinco deles também obtiveram a menor porcentagem de instrumentos de fiscalização. Então, ainda não é possível confirmar essa relação direta entre as ações e os discursos, mas percebe-se que há uma conexão, explicada pela necessidade de divulgar seu desempenho durante o mandato, a fim de prestar contas aos seus eleitores, na esteira da teoria distributivista, objetivando a reeleição.

Dessa forma, o deputado se dirige à tribuna para anunciar as proposições que ele tenha apresentado, o que pode explicar as coincidências encontradas. Além disso, utilizou-se um dos momentos possíveis, o Grande Expediente, porém há outras oportunidades em que ele pode atuar oralmente comentando a proposição e exercendo o papel de fiscal dos atos do Poder Executivo, o exemplo é o ambiente da Comissão da qual seja membro e possui mais chances de usar a palavra em comparação com o plenário. Assim, expõe-se um campo interessante a ser investigado, a atuação de fiscalização e controle por intermédio do uso da palavra, tão significativa no meio Parlamentar.

Portanto, entende-se como resultado da pesquisa a permanência da atividade de controle no período de 2005 a 2018, uma diminuição de seu emprego no período da pesquisa e, principalmente, a necessidade de se adotar uma metodologia mais próxima da realidade e ampla, considerando o trabalho das comissões, órgão essenciais para o controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo. E, por fim, há possível correlação entre o volume de controle e os discursos proferidos pelos deputados durante o Grande Expediente.

5.1.3 Controle Parlamentar e sua Frequência

Ainda no campo de se quantificar o controle, os dados permitem desenhar o cenário de controle ao qual os presidentes foram submetidos e com o qual grau de insurgência dos deputados foi preciso lidar na coordenação da coalizão. O período de Dilma de 1º de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016, totalizou 497 dias. Na Tabela 10, dividiu-se a gestão Temer, para

fins de comparação, em dois períodos: a) Temer_1, idêntico ao período de Dilma em número de dias, de 13 de maio de 2017 a 22 de setembro de 2017. b) Temer_2 contém todo o período de Temer, que soma 997 dias, de 13 de maio de 2016 até 31 de janeiro de 2019.

A Tabela 10 apresenta o emprego dos instrumentos de fiscalização dividido pelos períodos, onde é possível verificar que em períodos idênticos Temer recebeu um número um pouco maior de *inputs* acerca de Audiências Públicas voltadas ao controle por dia (REQ/dia) e uma média bem menor de Requerimentos de Informações (RIC/dia). Observe que ao final do mandato, Temer reduz sua média nos dois tipos de instrumentos que passam a representar 70% das tentativas de requerimentos de audiências e 56% dos requerimentos de informação contra as médias de Dilma. Enquanto a Base governista de Dilma teve de lidar com 1,01 requerimento de audiência por dia e 3,52 requerimentos de informações por dia, a Base aliada a Temer conseguiu diminuir esses valores em 30% e 44%, respectivamente. Ou seja, quanto às audiências públicas, Temer não contabilizou ao final de sua gestão nem a média de um requerimento por dia (0,72). Apesar de o governo Temer ter sido mais longo, praticamente o dobro, ele sofreu bem menos tentativas de audiências e pedidos de informações. Não se pode esquecer-se da influência do ciclo eleitoral, tratada mais adiante, no entanto, os dados apontam para maior fluxo de fiscalização na gestão de Dilma.

Tabela 10 - Volume de fiscalização por dia (REQ e RIC / Dia) na CD

IFC/Dia	REQ	RIC
Dilma	1,01	3,52
Temer_1¹	1,06	2,92
Temer_2²	0,72	1,98

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹Mesmo número de dias do período de Dilma (497 dias).

²Todo o período de Temer no mandato (997 dias).

A quantidade desses dois instrumentos (REQ e RIC) possibilita sua contabilização por dias de utilização. Já os demais exigem a inversão das grandezas, logo, a comparação ocorreu no sentido de verificar a periodicidade da utilização do instrumento na Tabela 11, em termos médios, de quantos em quantos dias a Câmara Baixa pleiteou convocar determinada autoridade (RCA), suspender uma norma (PDC), implementar uma proposta de fiscalização (PFC) ou solicitar informações ao Tribunal de Contas da União (SIT).

Tabela 11 - Volume de fiscalização em dias (Dias / RCA, PDC, PFC e SIT) na CD

Dia/IFC	RCA	PDC	PFC	SIT
Dilma	2,02	2,55	6,37	23,67
Temer_1 ¹	2,60	3,55	8,15	41,42
Temer_2 ²	3,61	3,17	8,21	55,17

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹Mesmo número de dias do período de Dilma (497 dias).

²Todo o período de Temer no mandato (997 dias).

Assim, considerando o mesmo número de dias de gestão, a cada dois dias foi protocolado um requerimento na tentativa de convocar uma autoridade integrante dos ministérios na gestão Dilma e acima de dois dias e meio (2,60) no caso do período idêntico ao de Dilma para Temer. Em todos os instrumentos, Dilma foi mais fiscalizada, sem exceção.

A menor intensidade vivida por Temer é mais nítida se inseridos todos os dias de sua gestão, a exceção do uso de PDC, que regrediu de 3,55 para 3,17, logo, um pouco mais utilizado, em compensação as tentativas de convocar autoridades passam para mais de três dias e meio, consolidando uma folga maior em relação a Dilma de 56%. A título de exemplo, o primeiro ministro a ser exonerado do governo Dilma foi o então ministro da Educação, já mencionado no capítulo 2.1, mas antes da convocação em Plenário, outros ocupantes de cargos semelhantes já haviam sido colocados à prova em reuniões nas comissões.

Com efeito, há indícios ainda não irrefutáveis de que a gestão da coalizão esteve mais bem administrada sob o comando do presidente Temer. É preciso aprofundar mais e incluir outras variáveis para delinear o papel dessa coordenação, com atuação dos líderes em comissão e plenário, a distribuição de cargos e de emendas, algo já feito, em parte, por Bertholini e Pereira (2017).

Nesse ponto, cabe observar que o Parlamento concentra suas atividades nas terças e quartas-feiras, portanto o volume de *inputs* ocorre em dois dias da semana dificultando a atuação da Base aliada nos eventuais bloqueios e acordos capazes de evitar os constrangimentos. Uma estratégia comum na Câmara dos Deputados é um acordo entre os deputados membros da Comissão e o ministro, para transformar a intenção do requerimento de “convocar” em “convidar” a autoridade, definindo a data e horário. Por consequência, prevalece a “cortesia parlamentar” de não necessariamente convocar o ministro, pois, segundo consta do capítulo 2.3, o não comparecimento resulta em sérias implicações. Da mesma forma, caso a autoridade não cumpra com o acordo, geralmente, o colegiado opta pela convocação.

Outra medida interessante é a média de IFCs por deputado no período de Dilma cada deputado apresentou em média 5,44 tentativas de controle. Nos dias que se sucederam ao mandato da presidente e na mesma quantidade, a média de Temer foi de 4,65. Portanto, uma média mais baixa para o correspondente período de Temer.

Com isso, percebe-se que há indícios de que a gestão da coalizão no período de Temer lidou melhor com as tentativas de controle, logo, menos interpelado foi o governo. Na análise do OE4, isso parece ficar mais claro, com o exame da influência do ciclo eleitoral. O presidente da República poderia considerar esses indicadores em sua gestão, pois a direção da fiscalização pode demonstrar fragilidades na execução da política pública de determinado Ministério ou discordância em relação às preferências do Parlamento. Além disso, o governante poderia monitorar suas decisões em relação à gestão da coalizão. Dos instrumentos, a convocação de autoridade é o mais contundente, e que a cada dois dias uma autoridade da alta cúpula do governo Dilma sofria com o pleito de se apresentar à CD.

5.1.4 Controle Parlamentar e suas Aprovações

Em Lemos (2005), não consta dados acerca da aprovação das proposições de controle. Diferente da informação em relação às tentativas apresentadas, cuja data de protocolização do instrumento consta do sistema da CD, saber se aquela proposição foi aprovada ou não exige análise qualitativa e conhecimento sobre a tramitação da matéria. Assim, criou-se campo específico para registrar a situação do IFC, que foi alimentado durante a pesquisa após as devidas análises.

A busca por identificar o total aprovado conduz a pesquisa para a dimensão da efetividade dos instrumentos. Ao ser apresentada uma proposição em geral objetiva-se sua aprovação, para que ocorram os desdobramentos nela contidos. Verificar a efetividade é um passo mais adiante e envolve a observação dos impactos exógenos, dos autores e responsáveis e dos desdobramentos da ação.

Por enquanto, na 55^a Legislatura, limita-se a afirmar que há uma taxa de 76% de aprovação das medidas de fiscalização, segundo a Tabela 12.

Tabela 12 - Apresentação de IFC na CD e suas aprovações no período de 2015 a 2018

Tipo	Quantidade	%	Aprovados	Tx Aprv
SIT	39	0,63	37	94,87
PFC¹	199	3,21	18	9,05
PDC²	508	8,19	1	0,20
RCA	521	8,40	189	36,28
REQ	1.217	19,61	921	75,71
RIC³	3.719	59,96	3.557	95,64
TOTAL	6.203		4.723	76,15

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹Considerou-se a aprovação do relatório prévio (ver capítulo 2.3).

²Os PDCs tramitam pelas duas Casas.

³Os RICs encaminhados pela Mesa foram considerados aprovados.

Cumprе salientar que é uma média alta, assemelhando-se às existentes na aprovação de matérias pelo Poder Executivo, em sistema presidencialista. A taxa média de dominância do presidente da República no Parlamento está entre 75 e 90%. A taxa de sucesso do presidente da República no Congresso Nacional gira em torno de 80% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Desse modo, é imperativo as enormes chances de aprovação das propostas legislativas que o Chefe do Executivo apresenta ao Legislativo. Além disso, as propostas transformadas em lei são em regra originadas de projetos do Executivo. Essas altas taxas de sucesso e dominância são explicadas pelo enorme Poder do presidente e dos Líderes partidários (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001a; PEREIRA, MUELLER, 2003).

Os IFCs possuem uma alta taxa de aprovação, todavia faz necessária a análise individual de cada um dos itens. Primeiro, pelas quantidades apresentadas. Do total, o instrumento preferido e mais utilizado pelos deputados foi o requerimento de informação (60%), seguido pelos requerimentos de audiência (20%). Os requerimentos de informação são muito empregados, em razão do baixo custo para o parlamentar, que não tem seu tempo onerado nem precisa negociar apoio (*logrolling*). A teoria informacional novamente realça o papel de produção de informação, o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender a operacionalização das políticas públicas e propor mudanças. Ainda em relação à quantidade, os requerimentos de convocação e os projetos de decreto legislativo representam 8,4% e 8,2%, respectivamente. Já as propostas de fiscalização e controle alcançam 3,2% e as solicitações de informações ao TCU apenas 0,63%.

As SITs quase não são utilizadas, as demandas ao TCU podem estar sendo enviadas de outras maneiras, o que se pode afirmar é a existência da relação 1 para 5, ou seja, em termos

de fiscalização concluída, 20% delas solicitadas pelo Congresso - CD e SF - e 80% feitas por iniciativa do TCU, conforme visto na Tabela 3. Visualiza-se a possibilidade de aperfeiçoar a cooperação entre as instituições por meio da integração entre os sistemas de tecnologia da informação, da seguinte forma, ao propor uma medida na CD, imediatamente, o deputado teria acesso dentro daquele tema (saúde, educação etc.) da lista de trabalhos já realizados pelo TCU. Da mesma forma, a Corte de Contas ao iniciar seu planejamento de fiscalizações teria a sua disposição as menções ao tema em reuniões de audiência ou outra iniciativa, que poderiam servir de subsídio na fase preliminar dos trabalhos sob a responsabilidade do Tribunal.

Sobre a aprovação, o RIC é analisado pela Mesa Diretora, portanto ele não é aprovado, mas encaminhado ou não a depender de critérios, ou seja, é praticamente uma certeza seu envio, conforme explicado no capítulo 2.3. Então, o deputado sabe que se pedir informações e atender aos requisitos de elaboração do requerimento, seu pedido será encaminhado à autoridade competente, consistindo-se em um instrumento de formulação rápida e de envio célere.

Todos os demais instrumentos exigem aprovação pelo colegiado. A SIT encaminhada ao TCU, com taxa de aprovação próxima ao do RIC. Neste caso também, o deputado tem quase certeza de que sua solicitação ao órgão de controle será enviada. O pleito por audiência pública possui taxa de aprovação de 75%, sendo que dessas aprovadas, nem todas são realizadas, um dos motivos é a limitação física. A Câmara dos Deputados possui dezesseis plenários, que são disputados por dezenas de comissões, não há espaço para ocorrer todas as audiências pretendidas.

Em valor bem menor de aprovação, as convocações de autoridade são impactadas pela atuação da Base no artifício de obstaculizar o andamento dos RCA. Tais instrumentos possuem 36,28%, ou seja, mais de 60% são rejeitados. Depois, as PFCs que possuem taxa de 9% de aprovação, isso em relação ao relatório prévio (etapa anterior, um planejamento do que será feito), ou seja, a taxa de aprovação do relatório final tende a ser ainda menor. Porém, não retira os benefícios do controle resultante das atividades, a própria expectativa do controle criada pela aprovação é um reflexo difícil de ser mensurado, mas ela existe e está presente, como identificado em relação ao PDC.

5.1.5 Efeitos antes da aprovação dos PDCs - Expectativa de Controle

A menor taxa de aprovação dos instrumentos de controle é a do PDC, próxima de zero. Durante toda a 55ª Legislatura, apenas um PDC foi aprovado, tal fato exigiu a análise de todos

os 508 apresentados na CD. Verificou-se que, em regra, ele tramita em mais de uma comissão e ainda deve ser deliberado pelo Plenário da CD para depois seguir para o Senado (este último não foi objeto de verificação). Todavia, a apresentação do projeto e as providências decorrentes desenvolvem uma atividade de controle e fiscalização de difícil mensuração porque o fenômeno é afetado por outras variáveis. Mesmo assim procedeu-se o exame do objeto dos PDCs, com intuito de constatar alterações no texto da norma que se propunha suspender. Desse modo, das normas objeto dos PDCs, cerca de 20%, sofreram alterações posteriores, inclusive com revogação total ou parcial dos normativos, depois da apresentação da medida de fiscalização, o que sugere “uma expectativa de controle”.

A expectativa de controle é fundamental e é tão efetiva quanto o controle em si, porque produz efeito de dissuasão naqueles agentes que porventura estejam, de alguma forma, cogitando cometer ato de corrupção. A expectativa de controle aliada ao controle efetivo opera justamente sobre a variável oportunidade. A percepção de que há oportunidade para a corrupção é afetada quando há expectativa de controle. Se o agente percebe que seu ato tem razoável probabilidade de ser descoberto pelos órgãos de controle, há redução da probabilidade de ele praticar o ato. Assim, para que a expectativa de controle se mantenha alta, exige-se uma razoável quantidade de fiscalizações efetivas e efeito demonstração exemplar quando um ato de corrupção é flagrado. Em suma, o agente deve ser punido de forma exemplar (OLIVEIRA, 2018).

A título de exemplo, a ex-presidente Dilma editou o Decreto nº 8.497, de 4 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015a), que regulamentava a formação do Cadastro Nacional de Especialistas de que tratam a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Em 10 de agosto do mesmo ano, deputados apresentaram o PDC nº 157, de 2015, para sustar o decreto.

Dois dias depois o projeto estava com requerimento de urgência sendo votado e o deputado Marcus Pestana (PSDB-MG) discursou:

O decreto avança em questões de regulação do mercado de trabalho. Se fosse um simples cadastro para efeito de planejamento de políticas públicas, não haveria nenhum problema; mas o texto, tal qual está redigido, avança em medidas que têm aspectos regulatórios, e, como foi feito de forma unilateral, em nenhum momento a Comissão de Seguridade e Saúde foi convocada, participou do debate sobre o teor desse decreto. Então, em nome da negociação, da construção de um texto, de uma lei que regule o assunto, a atenção secundária, as especialidades são importantíssimas, nós fizemos isso em Minas, desenhamos uma rede de atenção secundária, mas nós precisamos votar agora (CUNHA, 2015, n.p.).

Em defesa da regra criada pelo governo, o deputado Ságua Moraes (PT-MT):

Na verdade, esse decreto vem, em primeiro lugar, fazer um cadastro nacional, um cadastro nacional por especialidade, até para que nós possamos ter - eu acho que nenhuma das entidades tem - conhecimento da real situação, do número de especialistas que nós temos no País, onde eles estão atuando, em que Estado, em que Município eles estão atuando (CUNHA, 2015, n.p.).

Enfim, no dia 11 de setembro de 2015, praticamente um mês após a apresentação do PDC, o governo revogou a norma mediante a edição do Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015b). De fato, uma ação direta do Parlamento, acionado por meio de associações, conselhos, especialistas ou próprio cidadão. Tal situação pode ocorrer com os demais instrumentos de fiscalização, que com sua apresentação já geram ações por parte do Poder Executivo as quais não são contabilizadas como resultados do Legislativo e não foram verificadas no presente trabalho.

A partir disso, demonstra-se que a existência do IFC, desde sua protocolização, já surte consequências em alguma medida na prevenção de riscos e correção de atos do Poder Executivo. Portanto, não se deve analisar controle e fiscalização somente considerando a aprovação da medida fiscalizatória, pois há efeitos gerados a partir da sua apresentação, os quais são sentidos nos setores governamentais correspondentes. A taxa de aprovação dos PDCs é quase zero e inclusive há afirmações de que é um instrumento sem praticidade (AMARAL JUNIOR, 2005). A pesquisa constata, pelo contrário, que diferente das leis, os instrumentos de fiscalização podem produzir efeitos desde sua apresentação, por enquanto evidenciou-se isso com relação aos PDCs.

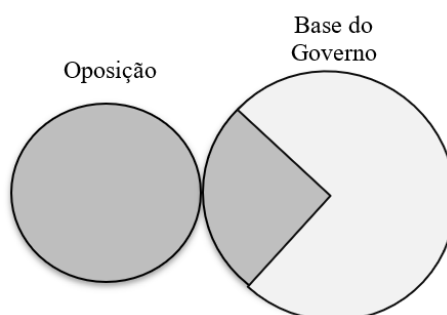
Um pouco mais sobre os motivos dos índices de aprovação, em relação às audiências públicas, embora o ônus da informação recaia sobre a autoridade chamada, necessita de maioria para ser aprovada, assim como a convocação. E o parlamentar terá que estar presente e preparado para a participação do debate. Além disso, em razão do número de plenários não comportar todas as audiências aprovadas, será preciso negociação, especialmente com o presidente da Comissão para a realização.

E a proposta de fiscalização e controle, que mobilizaria esforços de longo prazo, investigação e aprofundamento – haveria ônus ao legislativo. Nota-se que a Câmara apresenta praticamente 80% de tentativas de controle por intermédio do uso de requerimentos de informação e de audiência pública, depois se utiliza das convocações de autoridade e dos projetos de decreto legislativo, ficando por último as propostas de fiscalização e as solicitações de informações ao TCU.

Acrescenta-se ainda o fato de que a atuação da gestão da coalizão se fez presente, pois os instrumentos mais constrangedores, como o requerimento de convocação, demonstram taxa de aprovação mais baixa. Além disso, a teoria partidária apresenta argumentos para o desenvolvimento dos grupos de oposição e dos integrantes do governo, intermediados principalmente pelos líderes partidários que utilizam as regras regimentais para, respectivamente, apoiar a aprovação ou rejeição de ações de controle.

Assim, se a Base governista pode aprovar cerca de 2/3 das proposições, então, evitaria na mesma proporção as proposições constrangedoras à sua gestão, comprova-se que atividade de fiscalização extrapola os integrantes da Oposição, o espectro de deputados fiscalizadores ultrapassa a Oposição e contam com integrantes da Base aliada. Sem o propósito de uma relação proporcional exata, mas à guisa de ilustração, o desenho seria representado por parte dos integrantes da Base do governo apoiando as medidas de fiscalização (Figura 4).

Figura 4 - Imagem meramente ilustrativa da origem dos IFCs



Fonte: Elaborado pelo autor.

A gestão da coalizão falha, segundo Bertholini e Pereira (2017), quando se ignora o peso político de cada parceiro, medido pela distribuição de assentos no Congresso, no momento de distribuir poder e recursos entre os membros da coalizão, especialmente concentrando a alocação dos principais instrumentos disponíveis de barganha no partido do presidente, acarreta maiores custos de governo para esse presidente. Quando o gerente da coalizão insiste na direção oposta, mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo.

Os autores reforçam, se o presidente não faz o “dever de casa”, ao montar coalizões com um menor número de parceiros, ideologicamente homogêneas, e não compartilha poder de forma proporcional com seus aliados, não importa o quanto gaste, ele não consegue mais apoio

do Legislativo. Se existe algum problema no presidencialismo multipartidário brasileiro, não seria de desenho institucional, mas fundamentalmente de gerência da coalizão.

Outro aspecto interessante é a taxa de aprovação dos RCA, que pode demonstrar o quanto a gestão de Dilma foi submetida a maior quantidade de controle. A proposta formulada foi deliberada pelo colegiado e aprovada, portanto, impôs resultados diretos, como respostas e ações efetivas por parte do Poder Executivo, além de indiretos, como visto, a expectativa de controle.

A Tabela 13 evidencia a porcentagem de RCA apresentados em cada gestão, a quantidade transformada em convite e, por último, o número de convocações propriamente ditas, quando não houve conversão.

Observe que há o computo de todo o período do presidente Temer, logo, ele ficou 2/3 e Dilma 1/3 do mandato, e a aprovação de RCA é mais de quatro pontos percentuais de convocação de autoridades no período de Dilma. Nesse grupo, a observação tem de avançar, a fim de detalhar os requerimentos de convocação. Dos requerimentos aprovados na fase Dilma, 65 foram transformados em convite e com Temer 70. E 25 foram convocação propriamente dita para os auxiliares de Dilma e 16 para Temer.

Tabela 13 - Transformação de RCA em REQ no período de 2015 a 2018

Tipo	Convocações Aprovadas %	Convocação transformada em Convite	Convocação
DILMA	38,62%	65	25
TEMER	34,18%	70	16

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

A fim de exemplificar a conversão de requerimento de convocação em convite, menciona-se a apresentação, em 31 de março de 2015, do Requerimento nº 47, de 2015, da CFFC (BRASIL, 2015c), cujo teor é a convocação do Sr. ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para esclarecimentos sobre as operações financeiras conduzidas pela instituição nos últimos seis anos, em especial ao empréstimo para a reforma e ampliação do terminal três do Aeroporto de Havana, em Cuba. Em 8 de abril de 2015, às 10:25, a reunião da CFFC inicia-se com a sequência de sua pauta. O autor do REQ nº 47, deputado Vanderlei Macris, possuía outros requerimentos para deliberação, quando decide, por acordo, pela retirada de um deles e pela transformação da convocação em convite.

O presidente da Comissão, dep. Vicente Cândido, agradece ao relator nos seguintes termos:

Obrigado Dep. Vanderlei Macris pela compreensão e pela ajuda. Vossa excelência tem sido um deputado muito autêntico e uma oposição muito firme e sincera, do `jeitinho´ que fui oposição a vossa excelência em São Paulo. Estamos fazendo aqui um encontro de contas (BRASIL, 2015c, n.p.).

Portanto, ele é aprovado pelo colegiado na forma de requerimento de convite à autoridade, sem discussão e na modalidade de votação simbólica. Observa-se ainda que a gestão da coalizão foi o diferencial para não permitir nove convocações a mais e transformar cinco eventuais convocações em convite no período Temer.

Ao final desse objetivo específico, é preciso retomar a **Hipótese 1**: A atividade de controle não é relevante em comparação às iniciativas legislativas. Constatou-se uma atividade de controle, confirmando posicionamento de Lemos (2005) e contrariando pesquisas de que não se utilizam os mecanismos postos à disposição (O'DONNELL, 1998). Se mantidos os critérios adotados pela pesquisa de Lemos, a média é de 23,58%, mas ao adotar a metodologia deste trabalho, mais ampla e realista, onde se acrescentou maior número de proposições legislativas e outros tipos de instrumentos de fiscalização, mesmo contando com a relevante atividade comissional, alcançou-se a média de 9,66%. Portanto, confirmou-se a hipótese de que a CD investiu muito mais tempo, ou seja, 90% de seu esforço em outras atividades, em especial a elaboração de leis, e menos de 10% na fiscalização e controle durante a 55ª Legislatura.

Nota-se que a metodologia empregada afeta diretamente os resultados, como não poderia ser diferente. Ao agrupar a quantidade de proposições legislativas apresentadas sob critério mais amplo, a variável de controle fica reduzida à média de 9,66%. Portanto, uma diminuição considerável para o período que no senso comum e em razão do *impeachment* poderia levar ao entendimento de que a atividade teria sido predominante.

Discutiu-se ainda, nesse contexto, a Taxa de Aprovação, que exige análise qualitativa, pois a aprovação de um requerimento de informação é totalmente diferente de uma convocação de autoridade. Os IFCs possuem taxas diferentes, enquanto os RICs e as SITs ostentam médias muito altas, elas vão decrescendo consoante o tipo de instrumento, 75%, 36%, 9% e 0,2%, respectivamente, REQ, RCA, PFC e PDC. Uma consequência da gestão da Base e do comportamento parlamentar. Vale lembrar que ficou demonstrado, em relação ao PDC, os efeitos dos instrumentos sem a necessidade de sua aprovação, o que chamamos de expectativa de controle.

Por último, o paralelo entre a atividade de controle e o uso da tribuna para proferir discursos demonstrou um interessante campo para pesquisa ainda pouco explorado, mas há indícios de correlação entre o que o deputado se propõe a investigar e aquilo que ele fala durante o Grande Expediente.

Enfim, existe atividade de controle e em porcentagem próxima a 10%, não obstante os eventos ocorridos durante a legislatura, o próximo passo é analisar quem são os autores responsáveis por ela.

5.2 RESPONSÁVEIS PELA FISCALIZAÇÃO

“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua Administração”, conforme o art. 15 da Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789 (DECLARAÇÃO..., [1978]). Na democracia, isso pode ser feito de forma direta ou indireta, por meio de seus representantes (responsáveis), os quais se pretende identificar. Em razão das premissas do presidencialismo de coalizão, os cidadãos podem interpretar que a atividade de fiscalização do Poder Legislativo é uma tarefa específica dos partidos que não estão na Base do governo. Não é nada absurdo tal entendimento, porque conforme visto no capítulo 2, os parlamentares recebem contrapartidas por aceitarem as políticas públicas propostas e as decisões adotadas pelo governo, assim, optam por não colocarem em prática os instrumentos formais postos à sua disposição para vigiar e fiscalizar o Executivo.

De início, o período considerado será os primeiros cem dias de governo dos dois mandatários, em outro momento a análise vai fixar também nesse lapso. Por enquanto, o foco consiste em identificar quem fiscalizou nesse prazo. Os parlamentares que formaram a Base aliada da presidente Dilma são os integrantes da coligação de apoio às eleições de 2014. Já a Base do presidente Temer é construída com a votação do *impeachment* e da PEC 241, de 2016, do Novo Regime Fiscal, conhecida popularmente de Teto de Gastos (BRASIL, 2016a).

A Tabela 14 apresenta a consolidação dos instrumentos propostos nos primeiros cem dias de cada um dos presidentes.

Tabela 14 - Origem da fiscalização, com “Cem dias de governo” (Dilma e Temer) - Separados em Base e Oposição

	Governo Dilma		Governo Temer	
	IFC	%	IFC	%
Base	220	40	406	77
Oposição	326	60	164	23
Total	546		716	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Verifica-se que no caso de Dilma há uma vantagem para as iniciativas geradas no seio da Oposição. A presidente recebeu em direção ao seu governo 326 tentativas de controle oriundas da Oposição e 220 da Base aliada. Cabe lembrar que a presidente tinha um adversário na Presidência da CD, que não recebeu apoio nas eleições para o cargo e impôs uma agenda de projetos indesejados, de comissões gerais, com presença de ministros etc. Assim, trata-se do indício mais forte até agora de que não é apenas a Oposição a responsável pelo controle dos atos do Poder Executivo, pois 40% dos IFCs foram emanados pelos integrantes da própria Base de apoio.

Nessa linha, a situação ocorrida no início do governo Temer ainda é mais interessante, pois ele lidou com fiscalizações oriundas da própria Base em número bem maior. Observa-se que, nos primeiros “Cem dias”, Temer é bem mais questionado e pela própria Base de apoio. Merece nota o quanto a Base interpela as ações do início de seu mandato, constituindo dois terços do total. Isso pode ser entendido de várias maneiras: De um lado, o Congresso, ao perceber maior dominância do Poder Executivo, direciona os instrumentos que possui para acompanhar o que faz o governo, de forma muito mais atenta, logo, busca controlar os excessos; Por outro lado, o exercício do controle é empregado como forma de sinalização ao Executivo de ser condicional o seu apoio (CINTRA *et al.*, 2015). Isso também foi observado por Amorim Neto e Tafner (2002), os partidos ao integrarem gabinetes de coalizão, estabelecem mecanismos de supervisão e controle sobre a ação do Executivo, dentre os quais, se encontram o acesso e a participação na formulação de políticas do governo.

Ademais, o governo Temer assume depois do afastamento da presidente Dilma, dessa forma, a CD envia um sinal ao recém-empossado no cargo de que no lugar de uma “lua de mel”, a recepção seria turbulenta e com muito controle por parte de seus próprios “parceiros”. Não obstante a possibilidade de que algumas medidas de controle apresentadas nesse início da gestão possam tratar de atos ainda da gestão de Dilma, para essa confirmação seria

necessária a avaliação do objeto de cada um dos instrumentos, que não estava incluído no escopo deste trabalho, mas pode ser inserido em pesquisas futuras.

O isolamento dos três partidos escolhidos de acordo com o estabelecido na metodologia permite visualizar o comportamento de cada um, conforme a Tabela 15.

Tabela 15 - Origem da fiscalização por partidos, com “Cem dias de governo” (Dilma e Temer) - PMDB, PSDB e PT¹

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
PT	68	25	5	62	69	10
PSDB	54	121	25	51	58	8
PMDB	66	35	6	67	36	5
Total	188	546 ²		180	716 ²	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹As três maiores bancadas partidárias, sendo o PT (Dilma) e o PMDB (Temer). ²Valor Total é igual a soma de todos os IFCs, conforme a Tabela 14.

Na Tabela 15, nota-se que o PT, mesmo sendo o partido da então Chefe do Executivo, e o PMDB do vice-presidente apresentaram juntos mais de 10% dos instrumentos de fiscalização. No período Temer, o PT aumenta seus esforços para 10% do total, ou seja, um acréscimo de 5 pontos percentuais, e apresentou mais do que o dobro do PMDB. Dessa maneira, firma sua posição de não aceitar a transição realizada, colocando-se como partido de oposição ao governo.

Já o PSDB na Oposição tem 25% dos instrumentos, demonstrando mais de 70% de diminuição ao passar para Base. O PSDB, portanto, diminui sua ação de controle quando passa para o governo Temer, dando indício de que a atividade de fiscalização e controle arrefece dependendo se o partido faz ou não parte da coalizão governista. Salienta-se que há uma inibição, mas não se extingue completamente essa atividade. Como visto, esse período de “Cem dias” foi quando Temer esteve mais submetido a esse tipo de controle. O PMDB mantém o ritmo de quando fazia parte da coligação e passa a capitanear o governo.

Com efeito, demonstrou-se que o esforço fiscalizatório depende, sim, em parte da colocação do partido no arranjo político, se está na Base ou Oposição, mas não há anulação da função de fiscalizar do Parlamento. É importante observar o uso dos instrumentos pela própria coalizão, a fim de acompanhar o desempenho e diminuir a assimetria informacional quanto a órgãos chefiados por outros partidos da Base (SILVA, V., 2016).

Avançou-se no tempo, considerou-se cerca de doze meses de governo, mais especificamente 31/12/2015 para Dilma e 1/5/2017 para Temer (Tabela 16). Observou-se a crescente quantidade de IFCs destinados a Dilma e a diminuição dos relacionados a Temer.

Tabela 16 - Origem da fiscalização, com doze meses de governo (Dilma e Temer) - Separados em Base e Oposição

	Governo Dilma 31/12/2015		Governo Temer 1/5/2017	
	IFC	%	IFC	%
Base	1.113	47	1.132	67
Oposição	1.263	53	562	33
Total	2.375		1.694	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

No caso de Dilma, houve alteração, a sua Base aumenta em muito o número de instrumentos apresentados, a diferença entre Oposição e Base, que era de 20 pontos no início do governo diminui para 6. Um comportamento que deveria ter alertado os componentes do governo, para a forma como estava sendo conduzida a gestão da coalizão. Vale destacar que essa gestão é crucial nesses momentos, pois o aumento do controle provoca demandas aos integrantes da Base, como comparecimento às comissões, respostas aos requerimentos de informação etc.

Em outra pesquisa, a situação de Dilma fica muito agravada, por causa de problemas na Câmara no interior da coalizão governista. Desde o final do primeiro mandato já se observa que a insatisfação da Base não era mais dispersa e pontual, e foi passando por um processo de institucionalização, se podemos assim classificar, com a escolha de um líder, o presidente da CD, deputado Eduardo Cunha (BEDRITICHUK, 2016).

Passados os primeiros Cem dias, o governo Temer recebe menos tentativas de controle de sua Base de apoio, mesmo assim ainda é muito superior à Oposição. Tal fato pode indicar uma insatisfação latente dos membros da base, que não estariam sendo recompensados na medida do ato realizado ou uma intensificação da vigilância por estarem sob pressão da sociedade e imprensa.

O quadro é muito interessante, o governo Temer encerra 2016 com aprovação contundente da PEC nº 241, de 2016, mencionada anteriormente, com votação expressiva. Não obstante demonstrar uma gestão satisfatória de sua base, os integrantes insistem em questionar sua Administração.

Cabe ressaltar a alternância entre os partidos quando estão no governo e na Oposição. O PT passa de 9% para 19% e o PSDB de 18% reduz para 7% seus esforços fiscalizatórios. Quanto ao PMDB, ele consolida mais ainda sua posição de baixa fiscalização, saindo de 8% na fase Dilma para 4%, justifica-se pela teoria partidária. A liderança partidária atenderá os interesses coletivos do partido, e não os interesses particularistas dos parlamentares, como defende a teoria distributivista, nem os interesses coletivos do plenário, como entende a informacional. Ressalta-se que o PMDB contava com um importante membro do partido, que já havia sido presidente da CD por três vezes e naquele momento ocupava o maior posto da República.

Tabela 17 - Origem da fiscalização por partidos, com doze meses de governo (Dilma e Temer) - PMDB, PSDB e PT¹

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
PT	68	123	5	62	327	19
PSDB	54	423	18	51	125	7
PMDB	66	181	8	67	74	4
Total	188	2.375 ²		180	1.694 ²	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹As três maiores bancadas partidárias, sendo o PT (Dilma) e o PMDB (Temer).

²Valor Total é igual a soma de todos os IFCs, conforme a Tabela 16.

Portanto, a Hipótese 2 colocada de forma direta, se o exercício da função típica caberia tão-somente aos integrantes dos partidos de Oposição ao governo não foi confirmada. Na prática, entende-se como uma medida de fortalecimento do controle por parte do Legislativo a atuação não se restringir a um grupo. Como já havia sido indicado no capítulo anterior, ilustrado na Figura 4, que a Base governista se ocupa da fiscalização, tal fato é corroborado aqui. Os parlamentares apresentam-se como capazes de utilizar os instrumentos de controle e com isso manter o Parlamento vigilante, na busca por mais esclarecimentos em relação às políticas públicas ou sobre determinado tema, na discordância em relação a atos do Governo e na solicitação de auxílio do TCU. Não há nessa pesquisa como identificar as motivações mais intrínsecas envolvidas nas ações, mas se pode afirmar que ela surge da própria Base, além da Oposição.

Há também uma variação no volume desse controle a depender do Partido estar ou não na Base, como visto, os partidos arrefecem sua atuação consoante sua colocação no arranjo político. Não há como descartar a influência, pois promove a mitigação do exercício, todavia

isso não elimina a fiscalização por parte dos deputados. Desse modo, a fiscalização é praticada por integrantes da Oposição e/ou da Base e sua intensidade oscila consoante a posição do partido no espectro de apoio: maior intensidade quando está na Oposição e menor ao integrar a Base governista.

5.3 CICLO ELEITORAL E EVENTOS EXTERNOS

A produção legislativa é impactada pelo calendário eleitoral. Há uma diminuição nos esforços legislativos nos anos de pleitos eleitorais (GOMES, 2013; LEMOS, 2001). Além disso, os eventos selecionados de impacto e muita divulgação levam à percepção de que o controle funcionaria mediante o impulso de fatos exógenos. A Câmara seria fortemente reativa e agiria a partir dos acontecimentos. Diante disso, elaborou-se a Hipótese 3, subdividida em (3.1) O volume da atividade de controle parlamentar é influenciado pelo ciclo eleitoral, e (3.2) O volume da atividade de controle parlamentar altera-se substancialmente com os eventos externos ocorridos.

5.3.1 Ciclo Eleitoral e Fiscalização e Controle

Na Tabela 18, listam-se os tipos de instrumento por ano, a fim de observar a influência do ciclo eleitoral. De um lado, percebe-se o elevado número de instrumentos no primeiro ano da legislatura, de outro lado, nota-se que 2017 possui um incremento de cerca de 100 itens a mais que 2016, portanto, mesmo tendo eleições municipais neste ano, ela não influenciou diretamente a atividade. Já o último ano fica evidente a diminuição na quantidade de IFCs. Assim, ocorre a diminuição das atividades tanto de fiscalização parlamentar quanto de criação de leis nos anos de pleitos eleitorais, pois os deputados direcionam suas agendas para buscar o convencimento dos eleitores, os quais tem a prerrogativa do *accountability* vertical (voto).

Tabela 18 - Apresentação dos IFC separados por ano de 2015 a 2018 na CD

TIPO	2015	2016	2017	2018¹
PDC	130	118	146	114
PFC	69	30	61	39
REQ	447	259	419	91
RCA	198	126	147	50
RIC	1.504	996	854	365
SIT	18	9	8	4
Total	2.366	1.538	1.635	663

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).
 Nota: ¹Na Introdução, mais precisamente no escopo, registrou-se a regra para considerar a 55ª Legislatura (incluiu-se 16 RIC apresentados em janeiro de 2019).

A diminuição da intensidade no ano de eleições municipais, que ocorreu em 2016, é menor do que quando comparada às eleições que envolvem diretamente a CD, tanto que o uso dos Requerimentos de Informação em 2016 foi superior ao de 2017 e as Solicitações de Informação ao TCU possuem uma unidade a mais. É visível a queda no último ano da legislatura. Assim, não foi somente a gestão da coalizão realizada pelo então governo Temer que definiu o relacionamento entre os poderes. Pereira (2017) acrescentou dados ao estudo inicial produzido por ele e Bertholini (2017) e publicou na forma de artigo em *site* de jornal, onde aponta o período como sendo a gestão de coalizão mais eficiente da história pós-CF/88, sem desconsiderar as decisões e a forma de governar, o fato é que o ciclo eleitoral impacta nesse período (PEREIRA, 2017). A equiparação do volume nos anos de 2016 e 2017 está muito próxima, não obstante a realização das eleições municipais, pode ser fruto da efetiva gestão realizada no Governo Temer, que como visto depois dos primeiros cem dias obtém redução no número de tentativas de fiscalização.

Dessa forma, em 2015, apresentaram-se 2.366 medidas de controle e fiscalização e, em 2018, os instrumentos somam 663, obtendo uma queda de 72%. Assim, esses dados revelam a influência do ciclo eleitoral quando o assunto é fiscalização e controle. Porém, não retira a importância da gestão da Base, pois ainda vai ser verificada a comparação entre as duas gestões pelo mesmo número de dias, que não engloba os três meses anteriores à eleição.

Nessa linha, o ciclo eleitoral também contribuiu para a menor submissão ao controle do governo Temer, portanto, não só a gestão da coalizão, mas a própria dinâmica do funcionamento do Congresso Nacional demonstra um arrefecimento da atividade.

A opção de empregar o tempo na busca pelo voto em prol do objetivo da reeleição leva o parlamentar a se dedicar a outras atividades distantes do Parlamento. A escolha racional e a

vertente distributivista buscam explicar esse anseio de focar na permanência no cargo, o que torna tanto a atividade legislativa quanto a fiscalizatória menos importante. O funcionamento das Casas Legislativas diminui e matérias que exigem a presença de quorum dificilmente seriam deliberadas. Nesse caso, os pedidos de informação transformam-se em opção viável, pois dependem de despacho do presidente da CD *ad referendum* da Mesa Diretora. Em números absolutos, os RIC são o maior número dentre os IFCs no último ano. As PFCs, em 2018, são as únicas a ultrapassar a quantidade apresentada em 2016, os motivos podem ser o impulso criado pela nova regulamentação ocorrida no final de 2017, prevendo um Plano Anual de Auditorias, com cooperação do TCU. Os PDCs são bem representativos, perdem para os RIC e REQ, mesmo exigindo presença do colegiado para sua deliberação. Já os REQs e RCAs atingem o menor patamar, as reuniões exigem a presença física, organização, deslocamento, ou seja, tempo do parlamentar, por isso ficam desprestigiadas.

Vale a pena destacar a importância do TCU, que permanece em funcionamento normal durante esses períodos, de acordo com a Tabela 3. Lá também é possível identificar a diminuição das solicitações do CN no último ano. O órgão técnico cumpre papel essencial ao permanecer em atuação, pois o distanciamento do CN de sua atribuição poderia resultar em ausência de controle e a Teoria da Agência preceitua que os controles devem ser constantes e latentes na cadeia de responsabilidade. Quando não há atores responsáveis pela atividade surgem oportunidades de se utilizar os recursos de forma inadequada e emitir atos em desconformidade com as leis.

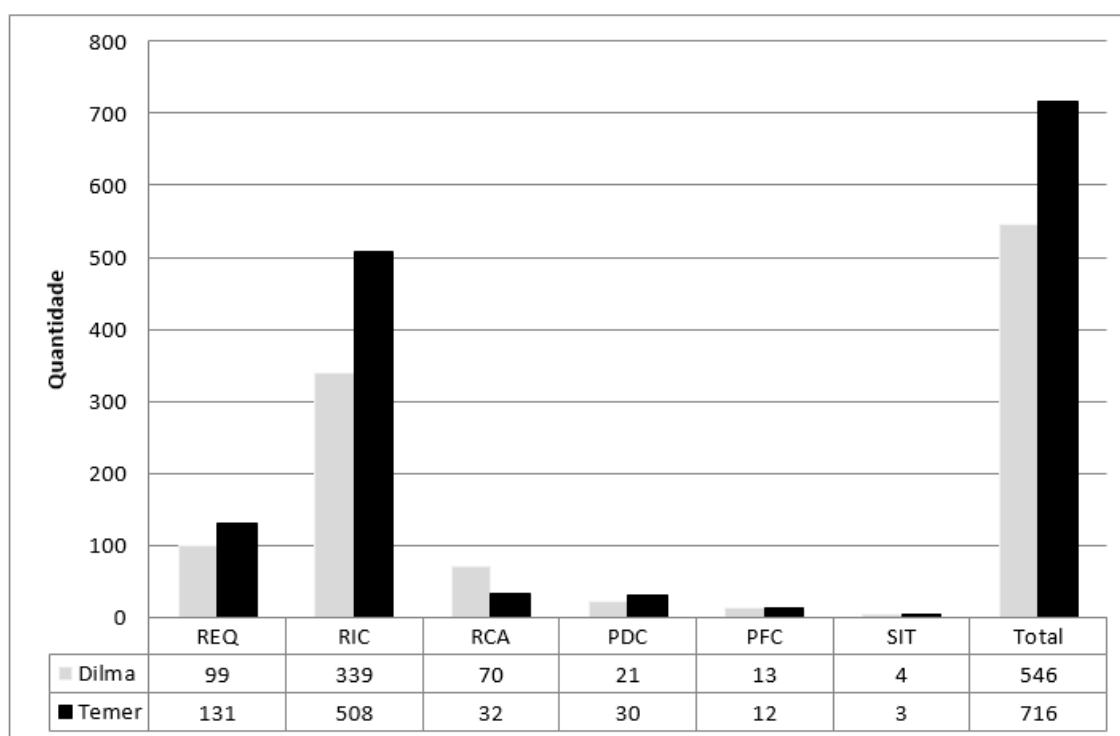
Ainda acerca do recorte temporal da pesquisa, cabe observar que os primeiros dias de governo são cruciais para se identificar as principais orientações e o compromisso com as promessas, bem como vislumbrar o futuro do mandato. Além disso, os adversários tendem a promover certa trégua para articular a estratégia e medidas do grupo opositor.

A expressão ‘Cem Dias de Governo’ surge no século XIX para registrar o período do retorno do Imperador Napoleão Bonaparte ao poder (governo dos Cem Dias), após a fuga do exílio na ilha de Elba. Em 1815, ele chega a Paris, seguido por milhares de pessoas que nele depositavam sua confiança, ou seja, ele recuperava o poder sobre os territórios franceses. O Congresso de Viena declarou o Imperador “um fora da lei”, então, cem dias depois, tendo perdido a batalha de Waterloo, Napoleão era novamente deposto e mandado para o exílio na ilha de Santa Helena, onde morreria em 1821. Como se vê, ao longo dos anos, a expressão ganhou uma variante, pois se ainda fosse tomada no sentido original, mais do que expectativa

sobre o futuro ou “lua de mel”, significaria perspectiva de derrota ou muita dificuldade (SILVA, D., 2016).

Em ponto anterior, utilizamos esse período para a análise dos responsáveis pela fiscalização, os dados agora estão consolidados por mandatário. O Gráfico 2 apresenta os seis instrumentos e o total nos primeiros Cem dias dos dois presidentes. Quanto a Temer, visualiza-se, principalmente, nas últimas duas colunas, a quantidade de instrumentos de fiscalização empregada reflete a situação excepcional de chegada ao poder, pois o presidente assume após um processo de *impeachment*, aprovado pela maioria do Congresso Nacional e validado pelo STF.

Gráfico 2 - Apresentação dos IFC nos Cem dias de Governo (Dilma e Temer) na CD



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nesse contexto, o presidente é alçado à posição maior da República sob forte verificação pelos deputados: foram 170, ou seja, 30% de instrumentos de fiscalização a mais do que Dilma (coluna “Total”). Os requerimentos de Audiências e Informações (REQ + RIC) somam 201 tentativas a mais para o governo Temer. Dessa forma, não foram tranquilos os primeiros “Cem Dias”, após o *impeachment*. A quantidade de PFC e SIT é semelhante entre os dois períodos. Já PDC é superior no período Temer demonstrando a insatisfação com os atos iniciais do governante, neste caso, recomenda-se cautela, pois pode ser que tais projetos façam

referência à gestão anterior. O único instrumento mais utilizado nos cem primeiros dias de Dilma que ultrapassa os de Temer é o Requerimento de Convocação de Autoridade, demonstrando que a equipe escolhida pelo Governo Dilma não foi bem recebida pelo Parlamento, que logo no início já apresentou uma quantidade expressiva de requerimentos de convocação. Não obstante as presenças agendadas, em Comissão Geral, capitaneadas pelo então presidente da CD (capítulo 2.3).

Vale ressaltar que a presidente Dilma assume seu segundo mandato com margem apertada nas urnas e um movimento das ruas intenso de protestos (ABRANCHES, 2018; PINTO, 2017). Acrescida da dificuldade de se firmar as compactações políticas, seu governo deságua em várias convocações de ministros, superior ao dobro da quantidade enfrentada por Temer. A ex-presidente Dilma inicia seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015 e encerra-o com o afastamento definitivo em 31 de agosto de 2016. Porém, em 12 de maio de 2016, ela é afastada por até 180 dias, em razão da abertura do processo de impedimento, conforme art. 86 da CF/88 (BRASIL, [2020a]).

Desse modo, confirma-se a Hipótese 3.1 de que o volume da atividade de controle parlamentar é influenciado pelo ciclo eleitoral, assim como já se conhecia esse impacto em relação à iniciativa legislativa. Entende-se que de forma racional, o deputado deixa de fiscalizar para se envolver nos processos de sua possível reeleição.

5.3.2 Eventos Externos e Fiscalização e Controle

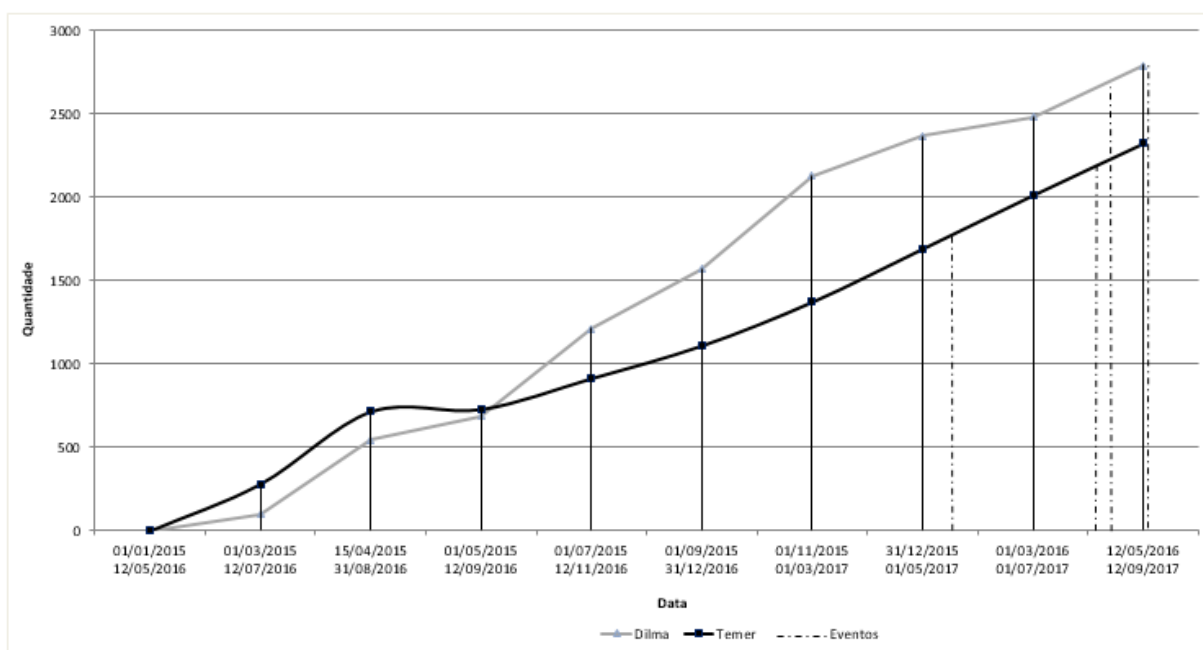
Neste ponto, a pesquisa deteve-se nos fenômenos externos previamente selecionados e na verificação de eventual impacto no uso dos instrumentos. Em tais situações, a investigação se baseia em parte na teoria dos *fire-alarm* e *police-patrol*. E, como afirma Bertholini e Pereira (2017), o equilíbrio alcançado na coalizão não é estático, mas sim dinâmico, podendo variar diante de choques externos ou internos. Tais movimentos de choques têm o potencial de atualizar as expectativas de custos e benefícios auferidos pelo presidente e pelos parceiros de coalizão. Para essa verificação, faz necessária a análise da evolução no emprego dos instrumentos de fiscalização pela comparação entre os dois governantes de dois em dois meses de forma acumulativa, tendo como limite o período da ex-presidente Dilma, por ser o menor. Então, o primeiro bimestre de Dilma inicia em 1º de janeiro de 2015 e vai até 1º de março de 2015, já os dois primeiros meses de Temer iniciam em 12 de maio de 2016 e terminam em 12 de julho de 2016. Com isso, evita-se a influência do ciclo eleitoral que, como vimos, pode ter

sido o responsável em parte pela baixa utilização dos instrumentos de fiscalização no último ano da legislatura.

Os dados serão representados em uma sequência de gráficos, que foram ampliados, no Apêndice G, para melhor visualização. Assim, o Gráfico 3 permite visualizar se houve mudanças no volume de fiscalização, a partir dos fatos apontados na Quadro 1, a saber: a votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados (17 de abril de 2016), o afastamento (12 de maio de 2016); a divulgação de áudios pela imprensa (17 de maio de 2017) e a primeira denúncia contra Temer (2 de agosto de 2017). Veja-se que não se incluiu a segunda denúncia contra Temer, pois ultrapassava o período de comparação com a gestão de Dilma.

Além disso, o final dos Cem dias dos Governos está caracterizado pelas datas: 15 de abril de 2015 e 31 de outubro de 2016. Os dados representados são de todos os instrumentos de controle desta pesquisa, estão ali os Requerimentos de Audiência Pública, os Requerimentos de Convocação de Autoridades, os Requerimentos de Informações, os Projetos de Decreto Legislativo, as Solicitações de Informações ao TCU e as Propostas de Fiscalização e Controle, consolidando 6.203 itens. Os instrumentos nesse gráfico estão consolidados não há diferenciação entre Situação ou Oposição.

Gráfico 3 - Volume de tentativa de fiscalização no período Dilma *versus* Temer acumulado de dois em dois meses (Todos IFC apresentados na CD)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

É possível verificar que Temer teve o início de gestão submetida ao maior número de tentativas de controle, superando Dilma. A explicação já mencionada anteriormente fundamenta-se no contexto político, não obstante a votação de 367 votos a favor do impedimento contra 137, o presidente Temer configurava sua Base de apoio e os deputados avisavam do descontentamento com a situação em que se encontravam as políticas públicas. Da mesma forma, em relação aos requerimentos de informação, existe a possibilidade deles se referirem a atos da gestão de Dilma, por isso cabe essa ressalva.

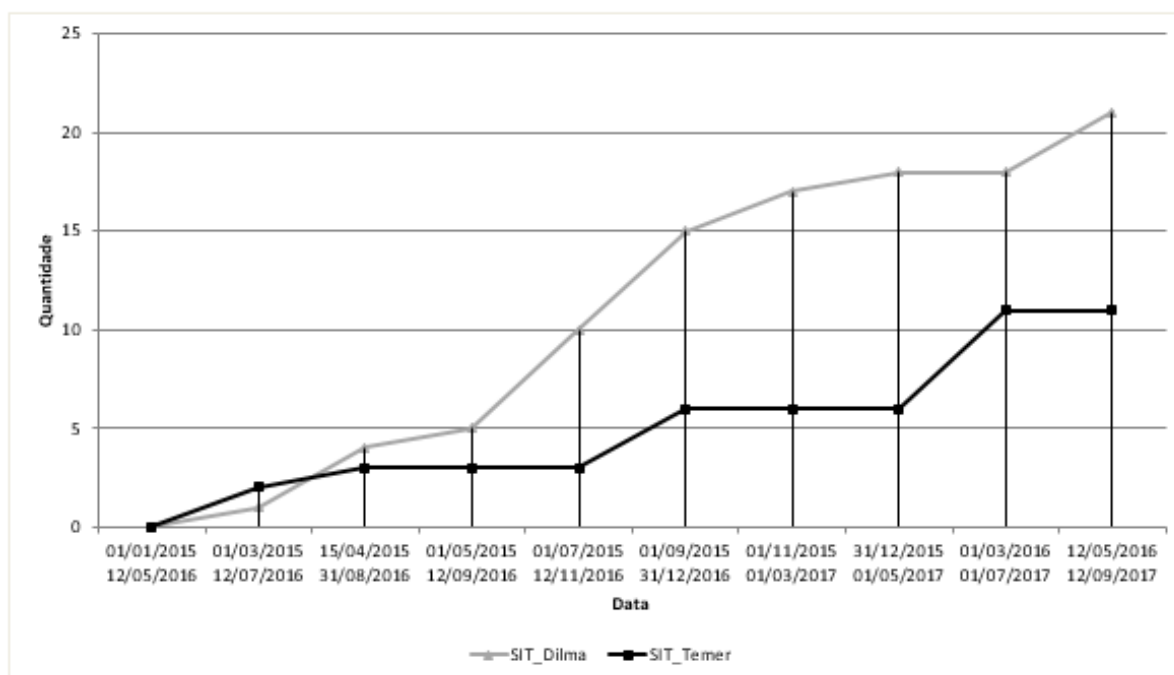
Na soma de todos os instrumentos de fiscalização da pesquisa, verifica-se que apenas no início da gestão, pouco mais de “Cem dias”, o governo Temer sofreu com a fiscalização exercida nas comissões e plenário da Câmara dos Deputados (Gráfico 3). Na sequência da comparação, o governo de Dilma ultrapassa o de Temer no quantitativo dos instrumentos de fiscalização, corroborando os dados mostrados de que Dilma foi mais fiscalizada. Tal fato pode ser explicado pela melhor gerência da Base governista e a maior distribuição de benefícios. Pereira sustenta que, desde pelo menos 1995, Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso. A chave está na gerência da coalizão, com uma Base pouco heterogênea ideologicamente e uma divisão de poder proporcional ao peso de cada aliado (PEREIRA, 2017). Fato já observado por Figueiredo e Limongi (2001a) ao afirmar que essa coordenação da coalizão se realiza de maneira eficaz quando o chefe do Executivo combina seus poderes de agenda com os dos líderes, que promove a formação do gabinete presidencial, em comum acordo.

Interessante observar nestes dados consolidados que não se constatou variação muito relevante anterior ou posterior às datas chaves: a) 17/4/2016 - *impeachment* na Câmara; b) 12/5/2016 – afastamento de Dilma; c) 17/5/2017 – áudios envolvendo o presidente Temer; d) 2/8/2017 - votação da 1º denúncia contra o presidente. Os dados consolidados apontam para aumento de atividade fiscalizatória ao final de 2015, pois a curva representativa do período Dilma aumenta, mas não coincide com as datas mencionadas. Todavia, ao se individualizar a análise tendo como foco cada um dos instrumentos constata-se que há semelhanças e diferenças com essa observação inicial.

Em comum, evidencia-se que o padrão está definido pelo total. Desse modo, os primeiros dias com alguma variação colocam a gestão do presidente Temer sob um esforço maior de controle, porém é substituída, na comparação, por uma curva crescente do governo Dilma. Diferentemente, há incremento no uso dos instrumentos próximo aos eventos, em especial no caso das SITs para o período Dilma e PFC, REQ e RCA na gestão Temer.

Nos Gráficos 4 a 6, fica nítida a distância entre as linhas que representam as quantidades de emprego da SIT, PFC e PDC. No primeiro caso (Gráfico 4), praticamente o dobro na gestão Dilma em comparação com a gestão Temer. Mais próximo ao seu afastamento, cresce o número de solicitações ao TCU, em razão deste órgão ser o responsável pela avaliação das contas de governo, envolvendo matéria orçamentária, financeira, abertura dos créditos adicionais, as quais motivaram o processo de impedimento.

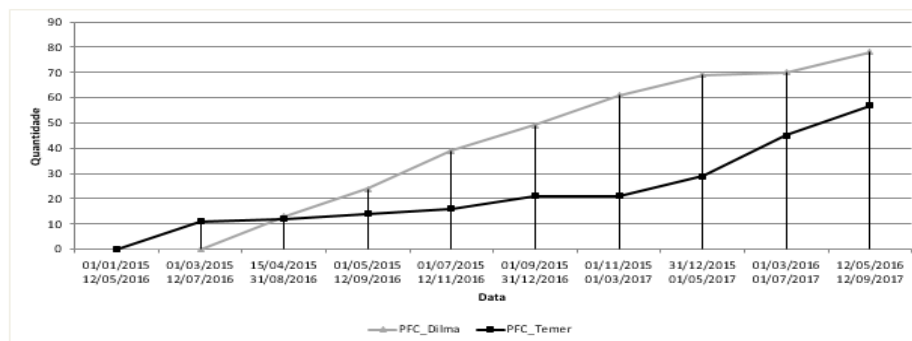
Gráfico 4 - Solicitação de Informação ao TCU apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

A quantidade de PFC protocoladas seguiu em crescimento durante a gestão de Dilma do início até seu afastamento, a linha representada no Gráfico 5 aproxima-se de uma reta íngreme. Diferentemente do formato da linha obtida a partir dos dados do período de Temer, há uma forte estabilização que só aumenta nos últimos seis meses, os quais correspondem com as datas de vazamento do áudio e votação da 1ª denúncia. Em relação à quantidade, há quase o dobro de investidas durante a gestão de Dilma.

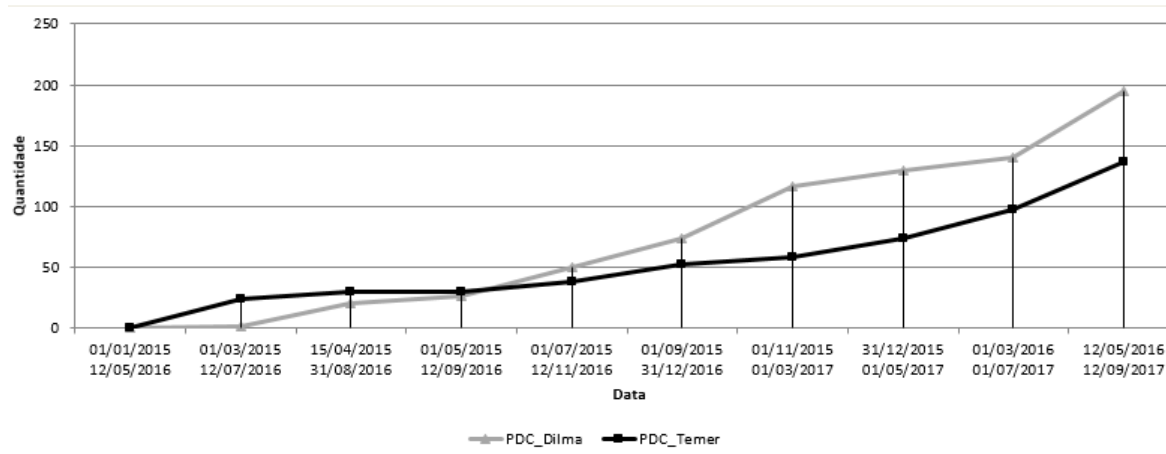
Gráfico 5 - Proposta de Fiscalização e Controle apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Os projetos de decreto legislativo seguem o padrão do Gráfico 3, onde estão todos os instrumentos. O início com maiores tentativas no governo Temer, que na comparação aumentam tendo como alvos os atos do governo Dilma e superam com folga os questionamentos da gestão Temer (Gráfico 6).

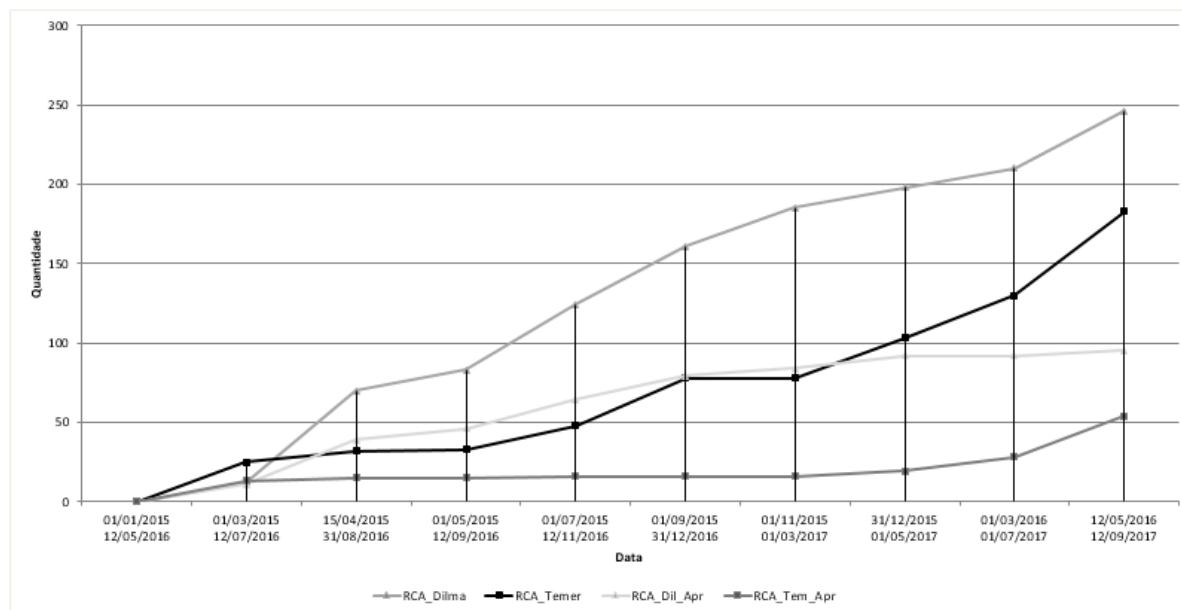
Gráfico 6 - Projeto de Decreto Legislativo apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

No Gráfico 7, acrescentam-se os dados de aprovação, assim, além da apresentação do instrumento, consta a taxa de sucesso. Os deputados perpetraram mais tentativas e efetivamente convocaram os integrantes do governo Dilma em maior número em comparação ao de Temer.

Gráfico 7 - Requerimento de Convocação de Autoridade apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos

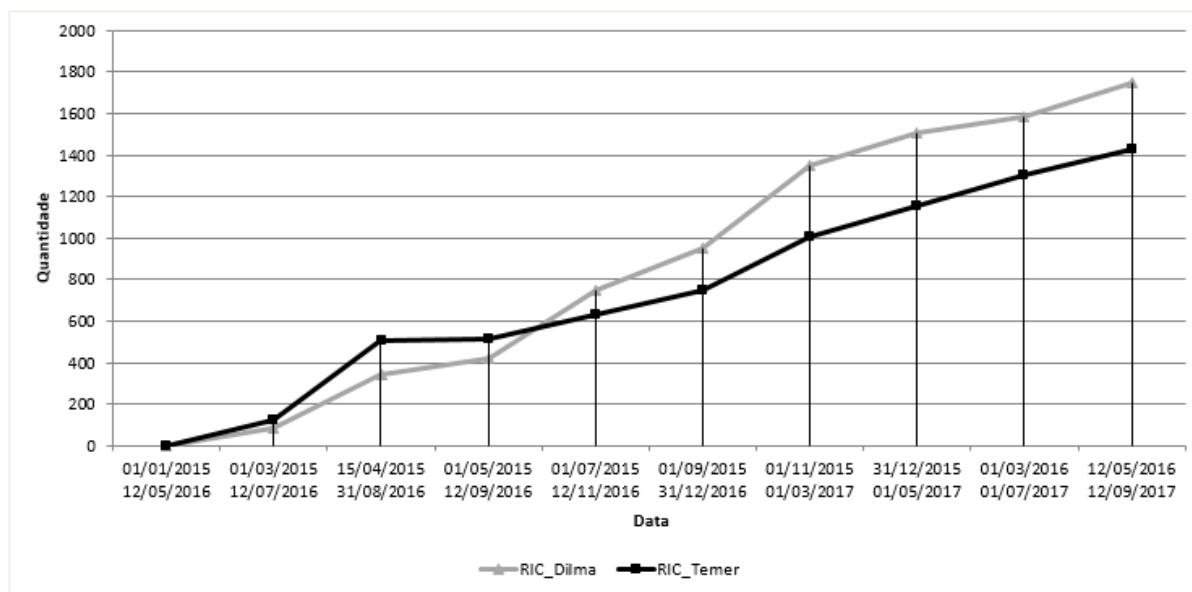


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

No período próximo ao afastamento de Dilma (12/5/2016), crescem as tentativas de convocação, mas permanecem constantes as aprovações. Importante perceber que o governo Temer mantém uma apresentação menor do que de Dilma e uma taxa de aprovação muito baixa, que aumentam cerca de 80% nos meses seguintes ao vazamento dos áudios (12/5/2017). Portanto, há influência de fator exógeno na condução da fiscalização pelo uso de convocação de autoridades. Em pesquisa sobre controle e fiscalização, confirmou-se empiricamente o uso das teorias *fire-alarm* e *police-control* e a preferência dos parlamentares pela primeira (MONTEIRO, 2018), o que se assemelha ao observado em relação aos requerimentos de convocação. Ao se tornar público um fato, os deputados disparam o controle, no caso a convocação do gabinete presidencial, parece ter sido a estratégia adotada.

O Gráfico 8 demonstra os requerimentos de informação, os quais possuem alta taxa de aprovação, ratifica-se que se trata de encaminhamento (deferimento), praticamente todos são enviados, por isso se incluíssemos tal índice no gráfico ocorreria quase que uma sobreposição das linhas. Não há variação explícita do emprego desses instrumentos próximo as datas selecionadas, ou seja, o volume não se alterou, mas eles podem ter sido utilizados dentro da tendência demonstrada. A análise em conjunto com o objeto do controle (4.4.1) permite dizer que cerca de 20% dos requerimentos foram direcionados para o tema “Administração Pública”, que de alguma forma abarca assuntos afins daquele momento.

Gráfico 8 - Requerimento de Informação apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Tal fato é motivado pelo baixo custo do instrumento, que não exige o apoio de outros parlamentares, e pelo possível acesso ao escasso recurso da informação, conforme ensina Krehbiel (1991). O requerimento é apresentado pelo deputado e aprovado pelo presidente da Câmara *ad referendum* da Mesa Diretora. Por conseguinte, busca-se o menor esforço possível e a celeridade oferecida.

Com efeito, o emprego do instrumento preferido dos deputados revela a importância da informação para os legisladores assim como da sua produção pelo próprio Legislativo. Não só ter acesso à informação disponibilizada inicialmente pelo Executivo, mas confrontá-la, aprofundá-la e internalizá-la. Os deputados valorizam a informação como insumo de alta relevância para tomada de decisão. Observam-se inclusive condições sob as quais os deputados decidem por suplantar obstáculos à ação coletiva no sentido de adquirir, produzir e disseminar informação sobre políticas públicas. Dito de outra forma, a missão de representar e fiscalizar do parlamentar é fortalecida com a busca de informação (SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Os integrantes do governo Dilma foram arguidos mais vezes do que os do governo Temer. O trabalho de elaboração da resposta recai sobre os integrantes do governo, os ministros e autoridades ligadas ao presidente são obrigados a responder e o solicitante aguarda o retorno. Como visto, o índice de encaminhamento é de 95%. Observa-se também que a diferença entre o volume de RIC dos dois governos é menor que o das demais proposições, as linhas do Gráfico

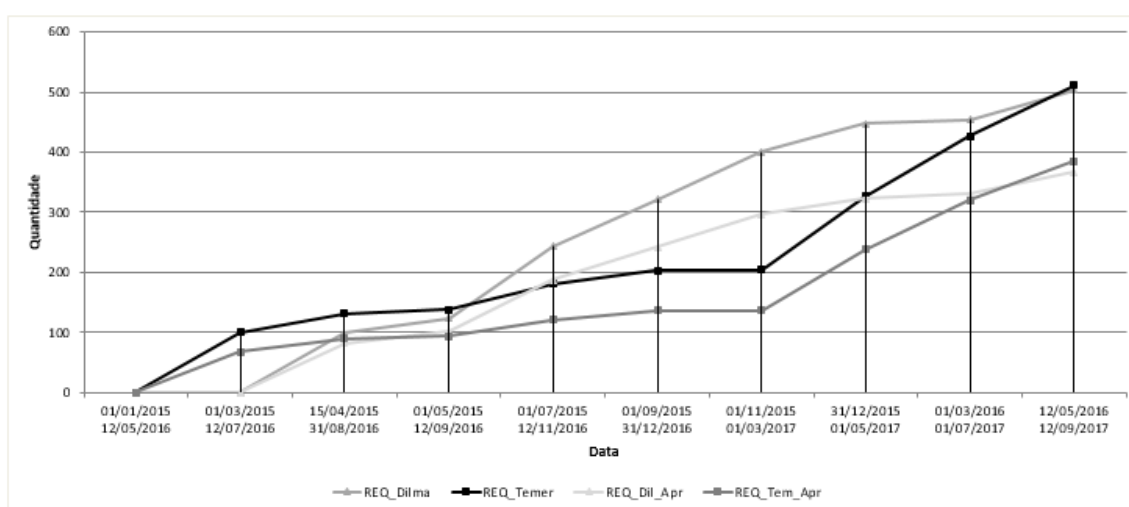
8 estão mais próximas, o que se explica pelo baixo custo de apresentação do instrumento e até mesmo sua potencialidade.

Quanto aos RCA, há uma diferença bem maior, pois se exige apoio e dispêndio de tempo do parlamentar, para se preparar e participar da audiência, com a presença da autoridade. Além disso, o “constrangimento” imposto pelo instrumento é de maior potência.

O Gráfico 9 exibe o índice de tentativas e aprovação dos requerimentos de audiências. Eles exigem o endosso de outros deputados e são instrumentos típicos das Comissões. Na função de fiscalização, as audiências visam muitas vezes a resolver demandas imediatas como, por exemplo, a falta de medicamentos na rede pública, o desvio de recursos em escolas públicas ou a condição precária do funcionamento da segurança pública. Em outros momentos, os requerimentos buscam obter informações para subsidiar o processo legislativo, ouvindo especialistas em determinadas áreas, a exemplo do marco civil da internet. A audiência promove a participação da sociedade civil e prestigia a transparência pública.

Constata-se, no Gráfico 9, a proximidade entre a quantidade dos requerimentos apresentados nas duas gestões. Com efeito, as audiências são muito empregadas como instrumento de fiscalização na CD ficando atrás apenas dos requerimentos de informação. Por fim, há ainda semelhança entre os requerimentos apresentados e os aprovados, uma vez que a taxa de aprovação foi de 75% (Tabela 12).

Gráfico 9 - Requerimento de Audiência Pública apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Com relação aos eventos externos elencados no Quadro 1, considerando as datas envolvendo a gestão Temer, nota-se, antes e depois do vazamento dos áudios, um aumento nas propostas de audiências públicas, as linhas demonstram um incremento dos requerimentos, constituindo em mais um indício de que há influências de fatores exógenos.

Assim, os requerimentos de convocação de autoridade e de audiências, as PFCs e as SIT apresentaram alteração perceptível em comparação com os eventos selecionados. Todavia, não houve alteração em todos os eventos, nem com todos os instrumentos, logo, os resultados não permitem a classificação definitiva em *fire-alarm* ou *police-patrol*. São necessários mais dados dependentes de análises qualitativas, para confirmar o acionamento por esses fatores externos ou o controle na forma de patrulhamento. Eles podem ter ocorrido, em razão de outra demanda específica que não está entre as selecionadas. A análise quanto ao fato fiscalizado ser pontual ou estruturante traz mais informações em relação a essa tarefa parlamentar e será vista no capítulo adiante.

Enfim, quanto à influência dos eventos externos selecionados, há comprovação parcial, os eventos impulsionaram o emprego de alguns instrumentos de fiscalização, mas não de todos. Isto é, não há indícios de que eles tenham alterado o volume da atividade de controle parlamentar, salvo quanto aos REQ, RCA e PFC para Temer e SIT no caso de Dilma.

5.4 TEMA E AMPLITUDE DA FISCALIZAÇÃO

Se há fiscalização por parte dos deputados, embora seja um volume de menos de 10%, resta identificar quais são as áreas temáticas objeto dessa função e em qual amplitude. Impôs-se, neste caso, duas sub-hipóteses: (4.1) As áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros. (4.2) O controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante.

5.4.1 Áreas Temáticas Fiscalizadas *versus* Alocações de Recursos

A fiscalização envolve vários elementos, um sujeito ativo, individual ou coletivo, a escolha do Instrumento de Fiscalização e Controle (IFC) mais adequado para a finalidade e o objeto a ser fiscalizado, que pode ser ato da administração, obra pública, decreto ou instrução normativa, licitação, contrato etc.

Não se encontrou em trabalhos anteriores referência ao que seria o objeto de verificação do controle externo exercido pelo Congresso Nacional. Na Teoria da Agência, a *accountability* horizontal de incumbência do Parlamento sobre as atividades do Poder Executivo possui em sua operacionalização um foco, que nos levou a investigar.

Diferentemente da elaboração legislativa que gera estudos aprofundados sobre quais são as matérias preponderantes. Quanto ao uso de Medidas Provisórias, há várias pesquisas, independentemente dos governos. Matérias econômicas e, dentro destas, as atividades de orçamento, finanças, impostos e regulação econômica, respondem, em média, por 61,0% do total de MPs originais editadas pelos governos, enquanto as administrativas, por 21,0%, restando às demais, 18,0% (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Em outro trabalho mais abrangente, entre 1985 e 1999, matérias de natureza política e econômica também são áreas importantes no trabalho legislativo dos deputados. Contudo, o número de leis que tratam dessas matérias é significativamente menor do que a quantidade referente a questões sociais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Do estudo das informações sobre matérias aprovadas de forma conclusiva²³ nas comissões no período de 1988-2007, observou-se que, entre os temas tratados nas leis de iniciativa do Legislativo, em primeiro lugar, encontram-se matérias com tema social (47,2%), seguidas de matérias que tratam de homenagens, honoríficas ou simbólicas (22%); em terceiro, as que abordam assuntos econômicos (13,7%), seguidas de assuntos administrativos (13,5%) e, por fim, matérias que dispõem sobre assuntos políticos (3,6%) (CARNEIRO, 2009).

A pesquisa identifica o tema preponderante objeto do exercício de controle. Dessa forma, demonstra-se em qual área de governo se concentra a atividade de controle por parte da CD. Além disso, confrontará a variável quantitativa tema, que reúne os instrumentos utilizados, com os setores de maior alocação de recursos públicos financeiros. Para tanto, emprega-se um conceito utilizado pela atividade de auditoria. O planejamento da fiscalização se baseia em critérios, como a denúncia realizada, os riscos inerentes, o volume de recursos públicos entre outros. Assim, a comparação consiste em verificar se o uso dos instrumentos de fiscalização segue o critério da materialidade e estariam, com isso, direcionados para onde há mais recursos financeiros.

A Tabela 19 expõe 23 áreas e mais uma denominada “Outras”, para reunir o restante dos tipos definidos no Sistema Sileg, são elas:

²³ Aprovação sem a necessidade de deliberação do Plenário, na forma do art. 58 da CF/88 (BRASIL, [2020a]) e no art. 24 do RICD (BRASIL, 2020c).

Tabela 19 - Temas objeto de fiscalização e controle no período de 2015 a 2018

	RIC ¹	PFC	PDC	SIT	REQ ¹	RCA	TOTAL	%
Administração Pública	736	122	113	21	188	138	1.318	21,25
Recursos Hídricos, Energia, Meio Ambiente	469	11	65	6	199	62	812	13,09
Saúde	344	8	26	4	84	20	486	7,84
Viação e Transportes	289	7	22	1	126	19	464	7,48
Comunicações	354	7	12	0	63	15	451	7,27
Educação	228	9	22	1	136	31	427	6,88
Desenvolvimento Urbano e Trânsito	235	4	45	1	31	9	325	5,24
Segurança Pública	160	0	8	0	66	41	275	4,43
Direitos Humanos, Minorias e Cidadania	90	5	64	0	52	29	240	3,87
Agricultura, Pecuária e Pesca	116	5	25	0	31	38	215	3,47
Previdência e Assistência Social	100	3	1	0	31	4	139	2,24
Política Fundiária	96	1	34	0	0	0	131	2,11
Relações Internacionais e Comércio Exterior	100	3	2	1	0	15	121	1,95
Arte e Cultura	78	0	2	0	0	26	106	1,71
Desporto e Lazer	54	2	2	1	42	1	102	1,64
Trabalho e emprego	45	1	9	1	31	11	98	1,58
Direito e Defesa do Consumidor	3	6	34	2	42	10	97	1,56
Indústria, Comércio e Abastecimento	31	3	9	0	42	1	86	1,39
Outras	73	1	1	0	0	5	80	1,29
Turismo	36	0	0	0	43	0	78	1,26
Direito e Justiça	10	1	6	0	0	43	61	0,99
Ciência e Tecnologia	46	0	0	0	10	3	59	0,95
Defesa	22	0	4	0	0	0	26	0,42
Organização Política, Partidária e Eleitoral	4	0	2	0	0	0	6	0,10
TOTAL	3.719	199	508	39	1.217	521	6.203	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020d).

Nota: ¹RIC e REQ foram classificados a partir da amostra (capítulo 4 - Metodologia).

A seguir encontrar-se a Tabela 20 contendo as dez funções que, excluído os encargos especiais, consomem 43% do orçamento público, assim, elas concentraram a maioria dos recursos federais no período da pesquisa. São mais de 4 trilhões de reais distribuídos em dez áreas de políticas públicas.

Dessa forma, ao se confrontar os dados das duas Tabelas 19 e 20, nota-se que o volume de recursos públicos não serviu de base para a atividade de fiscalização e controle movida pelos

deputados. Na verdade, não há no regimento interno nem em atos da Mesa orientação sobre técnicas e metodologias para orientar a atividade de fiscalização.

Tabela 20 - Dez maiores Funções Orçamentárias no período de 2015 a 2018

Função¹	Orçamento realizado² (R\$) (Em bilhões)	% do Orçamento
09 - Previdência social	2.323	24,24
10 - Saúde	405	4,22
12 - Educação	381	3,98
08 - Assistência social	316	3,29
11 - Trabalho	275	2,87
05 - Defesa nacional	221	2,31
04 - Administração	96	1,00
20 - Agricultura	69	0,72
26 - Transporte	42	0,44
06 - Segurança pública	34	0,33

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do *site* da Transparência Brasil (TRANSPARÊNCIA..., [2020]).

Nota: ¹A função encargo especial representa mais da metade dos valores e não foi inserida na Tabela.

²Trata-se do orçamento efetivamente pago no período de 2015 a 2018.

A fiscalização no âmbito da Câmara dos Deputados ocorre por iniciativa do parlamentar, cujas razões motivadoras podem ser as mais diversas possíveis: a orientação do seu partido, por intermédio do líder, em consonância com a teoria partidária; ou, mais provável, independentem de orientação de liderança, e se enquadram perfeitamente na teoria distributivista, ou seja, os deputados apresentam proposições para contentar suas clientelas e em busca da reeleição; ou, ainda, em razão de denúncias feitas pelos veículos de comunicação, representantes da sociedade civil ou cidadãos que trouxeram à baila determinado fato, caracterizando o *fire-alarm*.

Nesse contexto, o parlamentar busca apresentar a seu eleitorado suas ações (teoria distributivista), apresentando-se como defensor dos recursos públicos e, portanto, dispara os instrumentos de fiscalização, para de alguma forma prestar contas. Ou ainda, com suporte na teoria informacional, há a procura por mais dados e esclarecimentos sobre a política pública, o Parlamento ainda não se satisfaz com a execução e a decisão dos gestores no âmbito da temática e, por isso, cobram, vigiam e interpelam.

Com base na Tabela 19, conclui-se que a CD fiscalizou a Administração Pública, em 21,25% do esforço. Em uma observação por instrumento, percebe-se que só as audiências

públicas (REQ) não possuem maior número de itens direcionados nessa temática, porém muito próximo, foram 188 requerimentos contra 199, que se destinaram aos “Recursos Hídricos, Energia e Meio Ambiente”.

Em todos os demais instrumentos, o tema Administração Pública foi o maior em quantidade, ela envolve a organização, funcionamento, estrutura, finanças públicas, orçamento público e administração em geral. Todavia, reúne em termos orçamentários 1% (Tabela 20). Enquanto, saúde e educação consomem mais de 8% do orçamento. Sem falar em previdência e assistência, as quais alcançam mais de 25%. É claro que o fator “montante” não pode ser a única variável a decidir o objeto a ser fiscalizado, mas é relevante e empregado pelos órgãos de controle (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2013; BRASIL, 2017d).

Vale destacar que o Parlamento se preocupa com temas ligados ao Meio Ambiente, Direitos Humanos e Minorias, os quais não estão entre as dez maiores funções e certamente reúnem menos de 1% do orçamento. Porém, são áreas que possuem associações e entidades representantes que buscam solução junto ao deputado ou o próprio parlamentar tem defendido tais temas desde sua origem como candidato.

Quanto à solicitação de avaliação da governança, mencionada no capítulo sobre os instrumentos de fiscalização (2.3), não há menção a esse tipo de fiscalização, por intermédio das PFCs. Além de não existir uma área temática denominada “governança”, procurou-se por iniciativas de verificações cobrando essa análise nas 199 propostas de fiscalização e controle, no entanto, não se encontrou nenhuma referência. A CD ainda não despertou para trabalhos desenvolvidos no próprio TCU, os quais impõem critérios e exigem dos gestores a adoção de uma boa governança da coisa pública.

Portanto, percebe-se que as áreas de saúde, educação e segurança pública não ocupam as primeiras posições como o senso comum apostaria. Elas possuem interesse e alcançam 7,84%, 6,88% e 4,43% dos instrumentos. É notório que os instrumentos estão espalhados pelas áreas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e da organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas comissões (RICCI, 2003). Eles não seguem a lógica da concentração de recursos financeiros, como critério para planejar a atividade de fiscalização, logo, não se confirma a sub-hipótese.

5.4.2 Controle Parlamentar Local ou Nacional

Na produção legislativa, a Ciência Política discutiu o alcance das normas produzidas pelo Congresso, mas não se encontrou estudos semelhantes no que tange ao controle parlamentar. Há tendência de que se entenda que os deputados fiscalizam atos do Poder Executivo afetos ao seu reduto eleitoral. As razões são explicadas pela teoria distributivista, em que as ações comportamentais em busca da reeleição determinam a distribuição de recursos para as bases, assim, o ato de fiscalizar também seria em resposta ao seu eleitorado. Isto é uma interpretação muito relacionada à produção legislativa, mas a pesquisa demonstra que é possível utilizar as teorias para entender o comportamento do deputado na função típica de fiscalização.

O deputado, então, apresentaria instrumentos de controle para questionar autoridades sobre os acontecimentos do município ou estado, sustar norma que atingisse essas localidades ou solicitaria informação ao TCU sempre vinculadas ao seu espaço de influência. Logo, não haveria interesse por questões nacionais e políticas públicas estruturantes.

Para testar essa hipótese, ratifica-se que, em razão da quantidade dos requerimentos de audiência e dos requerimentos de informação, empregou-se a amostra selecionada, conforme exposto na Metodologia. Todavia, lembre-se de que nem todos os requerimentos de audiência podem ser classificados na categoria de fiscalização, dos 362 itens da amostra, 116 foram identificados com a finalidade de fiscalização e foram a esses requerimentos que se aplicou o modelo.

Em relação aos requerimentos de informação não é preciso essa identificação prévia, pois todos os itens encaixam-se nos requisitos de atividade de fiscalização. Assim, para verificar a amplitude analisou-se SIT, RCA, PDC e PFC (somando 1.267 itens) e as amostras de 361 RIC e 116 REQ, que foram estendidas respectivamente ao universo de 3.719 e 1.217.

Na sequência, aplica-se o modelo já empregado por Amorim Neto e Santos (2003), devidamente adaptado do trabalho de Taylor-Robinson e Diaz (1999), o qual estabelece o nível de agregação em quatro categorias: local, regional, setorial e nacional, para maiores informações consultar o capítulo 4 (metodologia).

O resultado consolidado está na Tabela 21:

Tabela 21 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - Todos os IFCs

TIPO	IFC	%
Nacional	1.752	28,23
Setorial	1.771	28,56
Regional	1.525	24,59
Local	1.155	18,62
Total	6.203	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020d) e modelo adaptado de Amorim Neto e Santos (2003).

A partir dos dados, verifica-se a distribuição equilibrada no tocante à amplitude de fiscalização, as ações nacionais e setoriais com um pouco de vantagem são a maioria em relação às regionais e locais. Somando-se a Nacional e Setorial, obtém 56,79%, mais da metade das ações ocupam-se de fiscalização abrangente, que ultrapassam municípios e estados. Assim, igualmente à função legiferante, os deputados investem seu tempo e recursos de que dispõem para atividades legislativas em questões típicas de abrangência nacional, conforme Amorim Neto e Santos (2002; 2003).

A teoria informacional contribui para o entendimento de que o deputado age em busca da valiosa informação acerca das ações do poder Executivo, tanto no auxílio ao processo legislativo quanto na vigilância oportuna do emprego dos recursos públicos. Em relação aos aspectos regionais e locais, a teoria distributivista é a que melhor se enquadra, incentiva o uso dos instrumentos no sentido de demonstrar o desempenho do parlamentar para seu reduto eleitoral, buscando sempre a reeleição.

Os IFC foram apresentados, não necessariamente aprovados, como vimos, a taxa de aprovação em média é de 76%, mas é sabido que no campo de fiscalização podem surtir efeitos desde a apresentação, como comprovado na análise do projeto de decreto legislativo, portanto são ações a serem consideradas.

Ao somar as ações Regional e Local, o montante é de 43,21%, explicado pela teoria distributivista, o deputado interpela o Poder Executivo sobre obras, contratos, repasses de recursos, prestação de serviço no município ou conjunto de municípios do estado onde ele foi eleito. Um dado relevante, pois, pela teoria, o parlamentar estaria no esforço de encaminhar recursos públicos e, nesse caso, monitorando as políticas públicas locais.

É possível separar os dados por instrumento de controle, em um grupo onde a verificação de caráter nacional foi predominante, no caso de SIT, RCA e REQ.

Tabela 22 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - SIT, RCA e REQ

TIPO	SIT	%	RCA	%	REQ	%
Nacional	19	48,72%	258	49,52%	755	62,07%
Setorial	11	28,21%	43	8,25%	63	5,17%
Regional	7	17,95%	118	22,65%	336	27,59%
Local	2	5,13%	102	19,58%	63	5,17%
Total	39		521		1.217	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020d) e modelo adaptado de Amorim Neto e Santos (2003).

E na situação em que a fiscalização setorial foi a mais procurada, para PFC, PDC e RIC:

Tabela 23 - Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) - PFC, PDC e RIC

TIPO	PFC	%	PDC	%	RIC	%
Nacional	49	24,62%	124	24,41%	546	14,68%
Setorial	59	29,65%	256	50,39%	1.339	36,01%
Regional	53	26,63%	95	18,70%	917	24,65%
Local	38	19,10%	33	6,50%	917	24,65%
Total	199		508		3.719	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020d) e modelo adaptado de Amorim Neto e Santos (2003).

Em nenhum dos instrumentos, os aspectos locais se sobrepõem, os RIC (mais utilizado dos instrumentos de fiscalização) são os que apresentam a menor utilização para abrangência nacional e o maior índice quanto aos aspectos locais, que empata com os regionais. Portanto, o instrumento é o mais utilizado para os aspectos locais, envolvendo os atos do Poder Executivo que tem como foco o município e o estado.

Uma sugestão interessante já mencionada no capítulo 2.3, a qual poderia contribuir para mais empenho da CD em trabalhos estruturantes é permitir ao cidadão, por meio dos veículos de comunicação, como o portal *e-democracia*, apresentar propostas de avaliações mais

aprofundadas em políticas públicas, a partir de votações on-line. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação.

Cabe, enfim, ressaltar que a sub-hipótese não prosperou, pois os dados demonstram a preocupação dos deputados com aspectos mais estruturantes, incluindo os valores nacionais e setoriais (56,79%), sendo a preferência pelo uso de audiências públicas e convocações de ministros, as duas possuem aspectos semelhantes. O resultado equipara-se aos estudos em outras pesquisas, as evidências da falta de paroquialismo surgem também quando o foco analítico passa a ser o estudo do processo orçamentário e, em particular, das emendas dos deputados. No exame do orçamento executado, Figueiredo e Limongi (2001b) ou na produção legislativa em geral, a exemplo de Lemos (2001), Ricci e Lemos (2004), Amorim Neto e Santos (2002; 2003) e Ricci (2003).

Porém, vale ressaltar as oportunidades de novas pesquisas, aprofundando o questionamento sobre os motivos de se adotar uma proposta estruturante ocorreria pelo desenho institucional das políticas públicas emanadas do poder central (União) e/ou pela ideologia partidária que se sobrepõe a qualquer organização fiscalizatória e, por isso, aquele programa de governo sofre as cobranças em razão de não ser do partido alinhado ideologicamente; e/ou ainda pelas consequências da fórmula de financiamento eleitoral. Portanto, hipóteses não faltam para serem incorporadas ao fato evidenciado nesta pesquisa: a fiscalização parlamentar é abrangente.

6 CONCLUSÃO

Como se desenvolveu o controle parlamentar (*accountability* horizontal) pela Câmara dos Deputados (CD) sobre os atos do Poder Executivo durante a 55ª Legislatura? Essa pergunta guiou todo o desenvolvimento desta pesquisa.

Registre-se desde já que a fiscalização parlamentar é uma função típica do Parlamento, cuja origem está intimamente ligada a este último. Sobre essa função, não se encontra a mesma quantidade de pesquisas quando comparada ao esforço da Ciência Política em relação à produção legislativa, os autores apontam para a existência de um campo carente de investigações, sendo um dos motivos do presente trabalho (O'DONNELL, 1998; MOISÉS, 2011; CINTRA *et al.*, 2015, LEMOS, 2005).

No período abrangido pela pesquisa, de 2º de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019, dois presidentes da República deram os rumos das políticas públicas, organizaram seus gabinetes presidenciais e conduziram a gestão da coalizão. A CD se estruturou compondo as Bases de apoio e Oposição aos governantes, sob o manto do presidencialismo de coalizão. Nesse contexto, a chave para a coordenação e organização na Câmara consistiu na gestão da coalizão. A pesquisa comparou as gestões dos dois presidentes, buscando explicação nas teorias da Agência e no Novo Institucionalismo, em especial nas vertentes Distributivista, Informacional e Partidária.

O objetivo da pesquisa foi examinar como se desenvolveu a fiscalização parlamentar exercida pela CD em dois momentos distintos: primeiro com a presidente Dilma Rousseff no comando do Executivo e depois com o presidente Michel Temer durante a 55ª Legislatura. As comparações e análises permitiram concluir que em razão da gestão patrocinada, os atos do Poder Executivo sob o comando da presidente Dilma foram mais fiscalizados do que os do presidente Temer, consistindo em uma gestão mais eficiente. Os cinco objetivos específicos desdobrados a partir do principal nortearam a execução dos procedimentos.

Os métodos empregados fundamentaram-se em técnicas quantitativas e qualitativas. A elaboração de uma base de dados construída a partir de filtros visou suplantar eventuais falhas de registros e alimentação do Sileg. As proposições selecionadas receberam o nome de Instrumentos de Fiscalização e Controle (IFC), a saber: a) requerimentos de audiência pública (REQ); b) requerimentos de convocação de autoridade (RCA); c) requerimentos de informação (RIC); d) propostas de fiscalização e controle (PFC); e) projeto de decreto legislativo (PDC); f) solicitação de informação ao TCU (SIT). Ao reuni-los, a base possuía 11.030 registros, que

passaram para 8.782 e, com aplicação de amostras e coeficiente de fiscalização aos requerimentos de audiências, somaram-se 6.203 itens.

Passa-se a discorrer sobre os achados principais e outros resultados alcançados pelo controle parlamentar. Tal função surge da própria gênese do Parlamento, cuja criação ocorreu para impor limites ao poder do soberano. A relação teórica de agência entre os cidadãos-representantes-executores compreende a delegação de atribuições e a cobrança por resultados. Assim, o controle parlamentar (*accountability* horizontal) consiste na atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo.

Sabendo do que se trata o controle, a pesquisa quantificou o emprego dos IFC pela CD e pelo SF, ou seja, em que medida se apresentaram os seis instrumentos em comparação com as demais proposições legislativas. Lemos (2005) fez levantamento de 1998 até 2004, logo, para continuar essa série histórica, adotou-se, de início, a mesma metodologia para constatar uma média abaixo das anteriores na 55^a Legislatura, somando 23,58%. Então, se havia em média 30% de espaço destinado ao controle e fiscalização até então, utilizando o mesmo critério identificou-se uma queda desse esforço fiscalizatório em um período dominado por eventos importantes como a Operação Lava a Jato e o próprio *impeachment* da presidente.

Todavia, a redução é ainda maior, pois a pesquisa empregou metodologia mais ampla e realista, incluindo as principais proposições legislativas, de acordo com o art. 59 da CF/88 (BRASIL, [2020a]), e acrescentou os demais instrumentos de controle e fiscalização, obtendo-se uma média de aproximadamente 10%. Portanto, de todo o esforço legislativo, 10% de medidas são direcionadas ao controle e fiscalização. Não prospera o posicionamento de que não existem iniciativas de controle parlamentar, por outro lado, pode-se afirmar que o emprego dos mecanismos fiscalizatórios não é prioridade, pois o valor está bem abaixo da série histórica de pesquisa anterior (LEMOS, 2005).

Do total, o instrumento preferido e mais utilizado pelos deputados foi o requerimento de informação (60%), seguido pelos requerimentos de audiência (20%). Os requerimentos de informação são muito empregados, em razão do baixo custo para o parlamentar, que não tem seu tempo onerado nem precisa negociar apoio (*logrolling*). A teoria informacional realça o papel de produção de informação, o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender a operacionalização das políticas públicas e propor mudanças.

Considera-se um achado da pesquisa a identificação dos requerimentos de audiência com potencial fiscalizatório. Cabe ressaltar que a inclusão ou não está fundamentada em contexto maior de funcionamento das Comissões. Os órgãos colegiados desempenham

importante papel no processo legislativo e fiscalizatório. É na comissão que os IFC tramitam e geram efeitos mesmo sem ter sido aprovados, conforme vai se tratar adiante. Não se pode desconsiderar o papel das comissões, onde efetivamente as proposições tramitam, ou seja, não se pode medir o controle tão-somente pela atividade do Plenário. Nessa linha, a pesquisa aponta as audiências públicas como possíveis mecanismos de fiscalização e controle, para não incorrer em exageros, inicialmente apenas os requerimentos das comissões permanentes e externas permaneceram na base de dados. Na sequência, por amostragem, analisou-se o objetivo dos requerimentos, constatando a existência de viés fiscalizatório, em cerca de 30%.

Ainda em relação à quantidade, os requerimentos de convocação e os projetos de decreto legislativo representam 8,4% e 8,2%, respectivamente. Já as propostas de fiscalização e controle alcançam 3,2% e as solicitações de informações ao TCU apenas 0,63%.

Frisa-se que a palavra Parlamento se origina de “parlar”, que significa “falar”. A CF/88 protege os deputados por quaisquer de suas opiniões e palavras, com aplicação dos procedimentos, encontrou-se a possível relação entre o discurso de Grande Expediente e as ações de cunho fiscalizatório, explicada pela própria essência da atividade parlamentar de divulgar seu desempenho durante o mandato, a fim de prestar contas aos seus eleitores, na esteira da teoria distributivista, objetivando a reeleição.

Dos dois presidentes, a presidente Dilma foi a mais fiscalizada. Os REQs e RICs foram mais utilizados no período de Dilma. Além desses, a cada dois dias um dos ministros do governo Dilma enfrentava uma possível convocação, enquanto os de Temer lidavam com isso a cada três dias e meio, configurando a influência da gestão de coalizão e do próprio ciclo eleitoral, que desacelera o funcionamento do CN nos anos de eleição.

Quanto aos efeitos dos instrumentos, não são apenas no momento da aprovação. O foco da pesquisa foi verificar a taxa de aprovação, em média, 76%, mas muito influenciada pelos RIC, que são quase todos encaminhados. As audiências alcançam 75%, uma alta média também. Portanto, mesmo com a Base de apoio, não se verifica o impedimento das audiências, já as convocações de autoridades obtêm sucesso em 36% dos casos, o que pode ser explicado pela gestão da coalizão criando os obstáculos para o sucesso desse que é considerado um “forte constrangimento”. Ao mesmo tempo em que se evidencia o funcionamento intenso das comissões como dificuldade de se diminuir ainda mais essas aprovações. Surgem ainda indícios de que o apoio a essas medidas não está restrito apenas aos integrantes da Oposição, porquanto existirem insurgentes do lado da Base governista.

As PFCs não alcançam nem 10% de aprovação. A explicação está em um instrumento muito oneroso ao deputado. É preciso cumprir etapas e conduzir um processo por um período mais longo, o que torna a proposta menos atraente, já que o tempo é um subsídio escasso do mandato. Ela não possui previsão constitucional expressa, por isso retira seu fundamento do RICD. Atualmente, a governança pública tem sido objeto de verificações pelas controladorias e tribunais de contas, todavia, a CD não empregou as propostas com esse objetivo. É, portanto, uma ótica interessante com potencial de ser examinada por intermédio da PFC, agregando funcionalidade ao instrumento.

Dos mais de quinhentos PDCs, apenas um foi aprovado em quatro anos, o que exigiu uma avaliação dos efeitos de sua apresentação, e verificou-se que há alteração em 20% das regras e normas objeto dos decretos, elas sofrem mudanças a partir da apresentação, um achado empírico da “expectativa de controle”. Dessa forma, a pesquisa aponta para efeitos dos IFCs desde a apresentação dos instrumentos, não é fácil mensurar, a identificação do elo entre o controle e os resultados, mas pode-se afirmar que, no caso do PDC, a regra questionada pelo controle parlamentar é revogada ou alterada, sem o projeto ter sido aprovado.

Nesse contexto de 10% de controle e fiscalização e de taxa de aprovação alta principalmente entre os requerimentos de informação e audiência, identificou-se que os responsáveis por essas ações não estão apenas na Oposição ao governo. De fato, entende-se como uma medida de fortalecimento do controle por parte do Legislativo a atuação não se restringir a um grupo. A Base governista se ocupa da fiscalização. Os parlamentares apresentam-se como capazes de utilizar os instrumentos de controle e com isso manter o Parlamento vigilante, na busca por mais esclarecimentos em relação às políticas públicas ou sobre determinado tema, na discordância em relação a atos do Governo. Não há nessa pesquisa como identificar as motivações mais intrínsecas envolvidas nas ações, mas se pode afirmar que ela surge da própria Base, além da Oposição.

Há também uma variação no volume desse controle a depender do partido estar ou não na Base, como visto, os três partidos monitorados a partir da base de dados arrefecem sua atuação conforme o arranjo político. Não significa um bloqueio total da agremiação, mas uma mitigação imposta e explicada pelas premissas do presidencialismo de coalizão. Então, a fiscalização é praticada por integrantes da Oposição e/ou da Base e sua intensidade oscila consoante a posição do partido no espectro de apoio: maior intensidade quando está na Oposição e menor ao integrar a Base governista.

O ciclo eleitoral afeta a iniciativa legislativa e a fiscalização e controle, revelando picos de apresentação de proposições no primeiro e terceiro anos e quedas no segundo e quarto, sendo menos contundente nas eleições municipais e mais nas que envolvem o próprio cargo para deputado. Assim, além da gestão da coalizão, deve-se considerar a própria diminuição da atividade legislativa como benéfica à condução do governo Temer.

Verificou-se que o início da gestão Temer foi mais submetido ao controle (Cem dias de Governo), mas, na sequência, o presidente gerenciou melhor a Base de apoio, diferente do período de Dilma, cujo gabinete ministerial foi mais intensamente fiscalizado. O volume de controle pode ser um sinalizador importante para o Chefe do Executivo antever movimentos, identificar a necessidade de reconfigurar seus apoios e alterar as escolhas feitas no âmbito das políticas públicas. Desse modo, percebeu-se que a gestão Dilma esteve mais vigiada do que a de Temer, confirmando a gestão da coalizão como elemento capaz de mitigar o controle parlamentar.

Quanto aos eventos externos, a comprovação de seus efeitos foi parcial. Há instrumentos que se intensificaram próximo as datas chaves selecionadas, mas outros não demonstram alteração. Não significa a ausência de tratamento dos fatos por eles, ou seja, o disparo do controle e fiscalização (*fire-alarm*), o que se investigou foi a intensificação das medidas, que só ocorreram especialmente com os requerimentos de audiência e convocação de autoridades nos seis meses envolvendo os fatos da gestão Temer. Não é que o uso dos instrumentos se deu por *police-patrol*, ou seja, uma vigilância mais coordenada. Os eventos chaves, que foram intensamente divulgados pelos veículos de comunicação e redes sociais, e poderiam ter impulsionados os gatilhos da fiscalização, na prática, não se confirmou.

Sob o aspecto do objeto controlado, nota-se que o volume de recursos públicos das funções não é critério para a atividade de fiscalização e controle movida pelos deputados. De fato, não há no regimento interno nem em atos da Mesa orientação sobre técnicas e metodologias para planejar a atividade de fiscalização. Ela ocorre por iniciativa do parlamentar, as razões que o motivaram podem ser as mais diversas possíveis. Desde a orientação do seu partido, por intermédio do líder, em consonância com a teoria partidária, passando pela mais provável, a necessidade de reeleição e por isso o empenho direcionado ao reduto eleitoral (distributivista). Também podem ocorrer denúncias feitas por veículos de comunicação, representante da sociedade civil ou próprio cidadão que trouxe à baila determinado fato, caracterizando o *fire-alarm*. Há ainda as premissas da teoria informacional de procurar a

diminuição da assimetria de informação existente entre os colegiados ou entre o governo e o Parlamento.

Nessa linha, conclui-se que o Parlamento está fiscalizando a Administração Pública, são 21,25% do esforço, ao observar cada instrumento, percebe-se que só as audiências públicas não possuem maior número de itens voltados para esse tema, porém muito próximo daquele que se posiciona em primeiro lugar. Em todos os demais, o tema Administração Pública prepondera, ali está a organização, funcionamento, estrutura, finanças públicas, orçamento público e administração em geral. Ao retomar os dados orçamentários, percebe-se a não representatividade dela em termos orçamentários 1%. Enquanto, saúde e educação consomem mais de 8% do orçamento. Sem falar em previdência e assistência, as quais alcançam mais de 25%.

Vale destacar que o Parlamento se preocupa com temas ligados ao Meio Ambiente, Direitos Humanos e Minorias, os quais não constam entre as dez maiores funções e certamente reúnem menos de 1% do orçamento. Porém, são áreas que possuem associações e entidades representantes que buscam solução junto ao deputado.

Portanto, percebe-se que as áreas de saúde, educação e segurança pública não ocupam as primeiras posições como o senso comum apostaria. Elas possuem interesse e reúnem 7,84%, 6,88% e 4,43% dos instrumentos. Há difusão de instrumentos pelas temáticas, com exceção da Administração Pública e Recursos Hídricos, Energia e Meio Ambiente, os demais estão espalhados pelas áreas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e a organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas comissões (RICCI, 2003). Eles não seguem a lógica da concentração de recursos financeiros, como critério para planejar a atividade de fiscalização. A discricionariedade em fiscalizar prepondera e nos leva a refletir se não seria possível a organização de pelo menos uma agenda de fiscalização de temas mais estruturantes, com acionamento do TCU, que de cada cinco trabalhos apenas um é solicitado pelo Congresso Nacional (20%).

Em relação a amplitude, observou-se a distribuição muito equânime da fiscalização, as ações nacionais e setoriais com um pouco de vantagem são a maioria em relação às regionais e locais. Somando a Nacional e Setorial obtém 56,79%, um valor representativo de fiscalização abrangente, que ultrapassam municípios e estados. A teoria informacional contribui para o entendimento de que o deputado age em busca da valiosa informação acerca das ações do poder Executivo, tanto no auxílio ao processo legislativo quanto na vigilância oportuna do emprego dos recursos públicos. A teoria partidária pode implicar também em possível encaminhamento

de atos fiscalizatórios, mediante a coordenação do partido ou grupo de partidos, em situações conflitantes da política pública ou da decisão do Poder Executivo ou até mesmo por causa do campo ideológico.

A verificação mais permanente e estruturante tende a trazer maiores benefícios, em reforço a isso, já se propugnou em outro texto (SILVA, R., 2018), mas agora apoiado por dados empíricos de que há espaço para mais controle parlamentar desse tipo, a colocação no portal e-democracia da CD de um serviço capaz de receber sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações on-line. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Desse modo, a partir de certa quantidade de “apoios”, seria colocada em execução a avaliação sugerida.

Em suma, a Hipótese 1 foi confirmada, pois a atividade de controle representa menos de 10%. Já a Hipótese 2 não prosperou, há o exercício da fiscalização parlamentar por integrantes da Base e da Oposição. No que se refere a Hipótese 3, ficou comprovada a influência do ciclo eleitoral na atividade de controle parlamentar (3.1) e parcialmente aceita a afirmação de que os eventos externos impactam no volume da fiscalização (3.2). Por fim, a Hipótese 4, as áreas temáticas submetidas ao controle não são norteadas pelo critério financeiro (4.1) e a fiscalização nacional prepondera (4.2), logo, não se confirmaram essas sub-hipóteses.

Como dito, buscou-se inspiração na perspectiva do Novo Institucionalismo e, dentro desta, no enfoque da escolha racional para explicar a atividade de fiscalização e controle desenvolvida pelos deputados. A premissa adotada foi a de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais. A contribuição da pesquisa é na identificação de evidências com base em quantitativos dos instrumentos, suas origens e objetos, de manifestações das diversas dimensões contempladas, por tais teorias. Conclui-se que o processo de fiscalização é multifacetado, sendo necessário recorrer às teorias diversas para entendê-lo.

As perspectivas de aprofundamento do estudo são promissoras, dentre elas, cabe enfatizar a possibilidade de elaborar um indicador capaz de demonstrar a atividade fiscalizatória e os benefícios para a sociedade, bem como sua efetividade. Ele pode envolver o tipo do instrumento de fiscalização, sua potência em termos de eficácia e abrangência, se ele foi aprovado ou não, qual objeto fiscalizado e respectiva relevância no orçamento. Em outro caso, considerar a inclusão de outras legislaturas e do Senado Federal, para permitir estender os

resultados a outras situações. Por consistir em um estudo de caso, analisando período específico, obviamente a pesquisa possui limites quanto a generalizações.

Por fim, o objetivo do trabalho é contribuir com o debate e lançar as atenções para a função típica de fiscalização do Parlamento. Sua identificação e o apontamento de certas características próprias a cada categoria não constituem um fim em si mesmo, é preciso ir além, comparar períodos diferentes, buscar indícios de avaliações sobre políticas públicas, construir indicadores de desempenho desses instrumentos, entre outros. É preciso recuar no tempo para compreender o funcionamento da Câmara dos Deputados e então propor melhorias e aperfeiçoamentos desta relevante função, sob a diretriz: fiscalizar mais e melhor, para legislar menos e com maior qualidade.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKETbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional: processo legislativo no pós-1988. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu, MG. [Anais...]. Caxambu, MG: ANPOCS, 2016. p. 1-29. Disponível em: <http://bit.ly/2BPujTt>. Acesso em: 10 out. 2019.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada**. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6504/parlamento_brasileiro_amaral.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. A relevância da produção legislativa brasileira de 1988 a 2017. In: CICLO DE PALESTRAS DA PÓS-GRADUAÇÃO, 2019. Brasília. **Palestras [...]**. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2019.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 7-17, out./dez. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/905/R168-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, Cambridge, v. 55, n. 4, p. 550-578, July 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0023>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 91-141.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 mar. 2019.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP; SEGES, 2002. pt.1, p. 25-74. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

ANDRADE, Aparecida Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às Comissões**. Brasília: Edições Câmara, 2016. 296 p.

AVELINO, George. **Opinião pública brasileira e seu lugar no barômetro das Américas**. São Paulo: Cepesp, 2019. Disponível em: http://www.cepesp.io/uploads/2019/06/VozesBrasil_LAPOP_DisseminationBrazil_June2019.pdf. Acesso em: 9 ago. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2016/03/Projeto-IDEIAS-Parte-I.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma**. 2016. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22537/1/2016_RodrigoRibeiroBedritichuk.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, jul./ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000400528&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento: elementos para um marco conceitual**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. (Textos para discussão, 57). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/154053/texto57FernandoMoutinhoRamalhoBittencourt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRAGA, Ricardo João; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. *In*: BRAGA, Ricardo João; GUIMARÃES, André Sathler (org.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015. p. 47-84. (Série relatos de pesquisa, n. 4). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/22179/legislativo_pos_sathler_braga.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.497, de 4 de agosto de 2015**. Regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3g0Y3OJ>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015**. Regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2FBESbH>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94, de 2016**. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/2MEPrkT>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2AUPFRZ>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/3f9lzcB>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3dFv0zY>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017**. Institui a Taxa de Longo Prazo (TLP) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/30ou1QS>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.679, de 14 de junho de 2018**. Altera as Leis nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/37aoi2q>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3bEnNOP>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 11, de 1991. Dispõe sobre a tramitação dos requerimentos de informação, previstos [...]. **Boletim administrativo**: Brasília, DF, ano 14, n. 102, 31 maio 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/boletimadm/1991/Ba19910531.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Banco de TCCs**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2t6PVKe>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos e debates**: banco de discursos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2020c. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **[Reunião Deliberativa da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC]** de 8 de abril de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015c. Arquivo sonoro. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=51891>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sistema de Informações Legislativas**. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**. Resolução nº 1, de 1970-CN. Brasília: Congresso Nacional, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015. A Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministro de Estado do Meio Ambiente [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 194, 9 out. 2015d. Disponível em: <http://bit.ly/2Nrsama>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2020**. 14. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2020e. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo federal**. Brasília: CGU, 2017d. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44968/5/manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **O que é e como funciona**. Brasília: CGU, [2020b]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Entenda o caso**. Brasília: MPF, [2020c]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Íntegra do discurso de posse da presidente Dilma Rousseff no Congresso. Brasília, 1 jan. 2015e. Disponível em: <https://bit.ly/2TihTg6>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Presidente (2016-2018: Michel Temer). Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de estado. Brasília: 12 maio 2016b. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Procuradoria da República em Goiás. **Inquérito civil nº 1.34.001.000396/2013-74**. Goiânia: MPF, 2017e. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2138-ACP.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Procuradoria da República no Distrito Federal. **Inquérito civil nº 1.16.000.001048/2017-76**. Brasília: MPF, 2017f. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-leuginase>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Ofício “S”, nº 79 de 2017**. Proposta de Emenda à Constituição enviada pelo Ministro Gilmar Mendes ao Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. 2017g. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/12/DOC-Avulso-inicial-da-mate%CC%81ria-20171218-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **[Regimento Interno do Senado Federal]**. Brasília: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/36ª5jwn>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **[Senado Federal]**. Brasília: Senado Federal, [2020d]. *Website*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 6 nov. 1992b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346578>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.619. Relator: Ministro Eros Grau. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 20 abr. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048. Relator: Ministro Gilmar Mendes. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 22 out. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 600.063-SP. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 16 out. 2015f. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/883957032/embdiv-no-recurso-extraordinario-edv-re-600063-sp-sao-paulo>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 865.401-MG. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 25 abr. 2018c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=223&dataPublicacaoDj=19/10/2018&incidente=4709214&codCapitulo=5&numMateria=156&codMateria=1>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.831-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 4 ago. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.729-DF**. Relator: Luís Roberto Barroso. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 18 ago. 2015g. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/881231881/medida-cautelar-no-mandado-de-seguranca-mc-ms-33729-df-distrito-federal-0005222-3520151000000>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.169, de 2017**. Representação oferecida pela Quantum Comércio de Medicamentos Ltda, com pedido de medida cautelar [...]. Brasília: TCU, 2017h. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1169%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.824, de 2018**. Pedido de reexame interposto contra decisão que aplicou multa aos responsáveis, [...]. Brasília: TCU, 2018d. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=626094>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2015h. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A3790152797D78F8510E&inline=1>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2020f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E759554320175B9B7432F27CB>. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades: 2015**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/07/31/D5/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2015.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019. Disponível em: Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades: 2016**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2017i. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/21/CB/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2016.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019. Disponível em: Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades: 2017**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2018e. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/26/21/1B/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2017.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019. Disponível em: Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades: 2018**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2019c. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/25/21/69/67/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2018.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019. Disponível em: Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Ação Civil Pública nº 1007458-75.2017.4.01.3400**. Autor: Ministério Público Federal (Procuradoria). Réu: União Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Relator: ROLANDO VALCIR SPANHOLO, 24 de setembro de 2017j. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/decisao-leuginase>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRUNA, André Luís Carneiro. VICTORINO, Acrísio Pereira. Controle parlamentar no Senado brasileiro 2003-2015: o uso da CPI como controle político. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. [Anais...]. Montevideu: ALACIP, 2017. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YTToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjMwMDYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiNmMwYTFmMTZkMGE5OTc3MTI4Nzc5YTkxOTlkMWQ0MmYiO30%3D>. Acesso em: 10 set. 2019.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. São Paulo: Manole, 2004.

CALCAGNOTTO, Gustavo. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças. *In*: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005. p. 171-194.

CÂMARA, Rafael. Ideologia e comportamento na Câmara dos Deputados (2003-2015). *In*: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 229-258. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38299/presidencialismo_coalizacao_movimento_perlin_santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

CÂMARA tem renovação de quase 50% na nova legislatura. **Agência Câmara Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gve7ck>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CANUTO, Luiz Cláudio. Câmara realizará comissões gerais com ministros todas as quintas. **Agência Câmara Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 fev. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2ZezUj4>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

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

CENTURIONE, Danilo de Pádua. **Cooperação e controle: o papel do legislativo em 20 estados da federação na legislatura 2007-2010**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-18062013-092708/publico/2012_DaniloDePaulaCenturione.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

CENTURIONE, Danilo de Pádua; CADAH, Lucas Queija. As CPIs acabam em pizza? uma resposta sobre o desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão. *In*: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 91-97.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242412/livropapeldocongresso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CHAISTY, Paul, CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, Oxford, v. 21, n. 1, p. 72-94, Aug. 2014. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2012.710604?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 10 mar. 2019.

CINTRA, Antônio Octávio *et al.* O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 81-123.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COELHO, André Luiz. A instabilidade presidencial contemporânea na América Latina: causas e consequências. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 16., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/36esFZk>. Acesso em: 10 set. 2019.

COMO funciona o processo de impeachment nos EUA. **Veja**. São Paulo: Abril, 25 set. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/como-funciona-o-processo-de-impeachment-nos-eua/>. Acesso em: 9 jan. 2020.

COTTA, Maurizio. Parlamento. *In*: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

CUNHA, Eduardo. [Reunião deliberativa do Plenário de 12 ago. 2015]. **Departamento de Taquigrafia**, Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 12 de ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3d69W4X>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DA 'FAXINA ética' ao *impeachment*: relembre os dois mandatos de Dilma. **Folha de São Paulo**. São Paulo: Folha, 16 abr. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2OP5j5P>. Acesso em: 20 jan. 2020.

DATAFOLHA. **Eleições 2018**. São Paulo: Instituto de Pesquisa Datafolha, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2PpxI3l>. Acesso em: 9 out. 2019.

DATAFOLHA. **Opinião sobre a Democracia**. São Paulo: Instituto de Pesquisa Datafolha, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/35mlvCs>. Acesso em: 2 abr. 2020.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão: 1789. **Universidade de São Paulo**. São Paulo: USP, [1978]. Disponível em:

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo. Inexistência de impacto dos ciclos eleitorais sobre a disciplina parlamentar na Câmara dos Deputados. *In*: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 259-286. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38299/presidencialismo_coalizao_movimento_perlin_santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Instituições e política no controle do Executivo, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.689-727, 2001. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001a.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2001b. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

FONSECA, Igor Ferraz *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p.7-29, jan./mar. 2013. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/113/109>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. *In*:

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005. p. 61-84.

GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 105, p. 769-825, jan./dez. 2010. Disponível em:

<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921/70529>. Acesso em: 22 jul. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil**: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Edições Câmara, 2013. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13756/producao_legislativa_gomes.pdf?sequence=5. Acesso em: 10 mar. 2019.

GONÇALVES, Carolina. Eduardo Cunha anuncia rompimento político com governo. **Agência Brasil**. Brasília: EBC, 27 jul. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Z9HjjH>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; OLIVEIRA, Rodrigo Barbosa de; PIRES, Valdemir. Controle parlamentar *versus* predominância do Poder Executivo na institucionalização do processo legislativo orçamentário brasileiro. *In*: PIRES, Valdemir; GUIMARÃES, André Rehbein Sathler (org.). **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p. 221-256. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

GUIMARÃES, André Ruben Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. *In*: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 25-60. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38299/presidencialismo_coalizacao_movimento_perlin_santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados**: 1991 a 2010. Brasília: IPEA, 2014. (Textos para discussão, 1957). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1957.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000200296&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100**: fundamental principles of public-sector auditing. [Beijing]: INTOSAI, 2013. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

JUBÉ, Andrea; PUPO, Fábio; PERES, Bruno. Temer recebe em 90 dias mais congressistas que Dilma em 5 anos. **Valor Econômico**. São Paulo: Grupo Globo, 15 ago. 2016. Disponível em: <https://glo.bo/3cKAIFK>. Acesso em: 9 jan. 2020.

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

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

KRUMWIEDE, Heinrich; NOLTE, Detlef. **Die rolle der parlamente in den präsidentdemokratien lateinamerikas**. Hamborg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 2000.

LAPA, Priscila Maria. **O papel do legislativo no processo orçamentária**: explicações, modelos e teorias na Ciência Política brasileira. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1789/1/arquivo5027_1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

LEMOS, Leany Barros. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-604, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

LEMOS, Leany Barros. **Controle legislativo em democracias presidencialistas**: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequence=7. Acesso em: 10 mar. 2019.

LEMOS, Leany Barros; POWER, Timothy J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, abr./jun. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-37/443-bib-37-integra/file>. Acesso em: 10 mar. 2019.

LIJPHART, Arend. **Parliamentary versus Presidential Government**. New York: Oxford University Press, 1992.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, Cambridge, v. 1, n. 1, p. 51-69, Winter 1990. p. 51-69. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

MACIEL, Victor. Ministério passará a pagar hospitais por fases da quimioterapia de Leucemia (LLA). **Agência Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 8 jan. 2018. Disponível: <https://antigo.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42285-ministerio-passara-a-pagar-hospitais-por-fases-da-quimioterapia-de-leucemia-lla>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**: CEBRAP, São Paulo, v. 3, n. 37, p. 191-213, nov. 1993. Disponível em: http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/05/09_juan_linz_presidencialismo.pdf.zip. Acesso em: 10 mar. 2019.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Instrumentos de pesquisa em Ciências Sociais**: [Fórmula de Yamani]. 2014. (notas de aula).

MARTINS, Ricardo Chaves Rezende. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 2011. 222 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4636. Acesso em: 10 mar. 2019.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols *versus* fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165–179, Feb. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175795/000450842.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government**. London: Fórum Books, 1964.

MINISTRO Cid Gomes vêm à Câmara. **Agência Câmara Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3gc6ZRK>. Acesso em: 18 jan. 2020.

MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MONTEIRO, Bento Rodrigo Pereira. **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, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32485/3/2018_BentoRodrigoPereiraMonteiro.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Ed. UnB, 1995.

MUDALEN, Jorge Tadeu. [Discurso sobre o Projeto de Lei Geral das Telecomunicações de 2 set. 2015]. **Departamento de Taquigrafia**, Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 2 set. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3giUgxS>. Acesso em: 18 abr. 2020.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2018.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, Cambridge, v. 9 n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/16904>. Acesso em: 10 mar. 2019.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção. **Consultor Jurídico**. São Paulo: CONJUR, 23 out. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LBpJgv>. Acesso em: 10 abr. 2020.

PACCE, Carolina Dalla. Controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 377-391, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/77949>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PALANZA, Valéria. Delegação e controle parlamentar na Argentina. *In*: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005. p. 25-60.

PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. **Folha de São Paulo**. São Paulo: Folha, 29 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Hk7QRi>. Acesso em: 22 jan. 2020.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. The surprising success of multiparty presidentialism. **Journal of Democracy**, Cambridge, v. 23, n. 3, p. 156-170, July 2012. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/480983>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Under what conditions do president resort to decree power? theory and evidence from the brazilian case. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 67, n. 1, p. 178-200, Feb. 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PEREIRA, Carlos. RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? o retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

PERLIN, Giovana; SANTOS, Leonardo (org). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. Disponível em: https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38299/presidencialismo_coalizacao_movimento_perlin_santos.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 mar. 2019.

PESSANHA, Charles. Controle Externo: a função esquecida do Legislativo. *In*: SCHWARTZMAN, Luisa Farah *et al.* (org.). **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 243-258. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/fest12_charles.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 119-153, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452017000100119&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: BRAGA, Ricardo João; GUIMARÃES, André Sathler (org.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015. p. 15-46. (Série relatos de pesquisa, n. 4). Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/22179/legislativo_pos_sathler_braga.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 mar. 2019.

PRATES, Márcia Maria B. Caminhos decisórios de CPIs: uma descrição desde a criação até o relatório final. **E-legis**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 94-121, set. /dez. 2013. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/download/162/177>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PROCESSOS de *impeachment* de Collor e Dilma têm semelhanças e diferenças. **Radioagência**. Brasília: Câmara dos Deputados, 31 ago. 2016. *Podcast*. Disponível em: <https://bit.ly/37GG394>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PRZEWORSKI, Adam. A reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/32/rbcs32_02.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

PRZEWORSKI, Adam. **States and markets: a primer in political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

QUEIROZ, Antônio Augusto (coord.). **Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes**. 26. ed. Brasília: DIAP, 2019. (Série Os “Cabeças” do Congresso Nacional ; n. 26). Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/send/9-os-cabecas-do-congresso-nacional/965-os-cabecas-do-congresso-nacional-ano-2019>. Acesso em: 10 mar. 2019.

QUEM é Boris Johnson, o polêmico novo premiê britânico que conduzirá Brexit. **BBC Brasil**. São Paulo: BBC, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49066508>. Acesso em: 9 jan. 2020.

RAPOSO, Erivan da Silva. **Controle parlamentar e papéis parlamentares: o Legislativo brasileiro a partir da atuação dos deputados federais (1995-2014)**. 2015. 229 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18678/1/2015_ErivandaSilvaRaposo.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 18, n. 30, p. 75-110, jul. /dez. 2016. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/103/77>. Acesso em: 10 mar. 2019.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1984.

ROUBINI, Nouriel *et al.* Government spending and budget deficits in the industrial countries. **Economic Policy**, Oxford, v. 4, n. 8, p. 99-132, Apr. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1344465>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SAMUELS, David. Fiscal horizontal accountability? toward a theory of budgetary “checks and balances” in presidential systems. *In*: CONFERENCE ON HORIZONTAL ACCOUNTABILITY IN NEW DEMOCRACIES, 2000. South Bend. [Anais...]. South Bend: University of Notre Dame, 2000. Disponível em: <http://bit.ly/36eFaUM>. Acesso em: 10 mai. 2019.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693- 735, out./dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-66/610-bib-66-integra/file>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Linhas gerais do presidencialismo de coalizão e seu vínculo com a questão da corrupção. *In*: CONGRESSO BRASIL – POLÔNIA DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 4., 2014. Wrocław. [Anais...]. Wrocław: [s.n.], 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2pZY7Ke>. Acesso em: 15 maio 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959/476>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SERAFIM, Lizandra. Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, ano 2, v. 5, p. 202-221, dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17090>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika. CRISP, Brian F. The Accountability Deficit in Latin America. *In*: INSTITUTIONS, ACCOUNTABILITY, AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN LATIN AMERICA, 2000. South Bend. [Proceedings...]. South Bend: University of Notre Dame, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/267917739_The_Accountability_Deficit_in_Latin_America. Acesso em: 10 mar. 2019.

SILVA, Daniel Eveling da. **Pelo prisma de Stendhal: um olhar do literato sobre si, Napoleão, a Corte e a Aliança Trono-Altar (1790-1842)**. 2016. 255 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/4485>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Como ocorreu a 2ª sessão preparatória de eleição da mesa diretora (2015-2016) da Câmara dos Deputados da 55ª legislatura. **Jus Navigandi**, Teresina: Jus, maio 2015. Disponível em: <https://bit.ly/39tdTyG>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Dois presidentes da República em um mandato: como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados? **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 20, n. 33, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2TefTFk>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; PAIVA, Cleiton Reges. Acordo internacional: a relação entre Legislativo e Executivo traduzida em números. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/55839/35207>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SILVA, Victor Augusto Araújo. **Mecanismo de alinhamento de preferências em governos multipartidários**: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. 2016. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09052016-122225/publico/2016_VictorAugustoAraujoSilva_VCorr.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>. Acesso em: 9 ago. 2019.

STROM, Kaare; WOLFGANG, C. Müller; TORBJÖRN, Bergman. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; DIAZ, Cristopher. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? a study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies**, Oxford, v. 32, n.5, p. 589-625, Aug. 1999. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414099032005003>. Acesso em: 10 mar. 2019.

TRANSPARÊNCIA Brasil. São Paulo: Transparência Brasil, [2019]. *Website*. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VALDIVIESO, José Ricardo Puyana. El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. **Civilizar**, Bogotá, v. 8, n. 14, p. 63-84, enero/jun. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220256004>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10253>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Resumo das Pesquisa (Problema, Objetivos e Hipóteses)

Problema	Objetivo Geral	Objetivos específicos	Hipóteses
<p>Como se desenvolveu o controle parlamentar (<i>accountability</i> horizontal) pela Câmara dos Deputados (CD) sobre os atos do Poder Executivo durante a 55^a Legislatura?</p>	<p>Examinar como se desenvolveu a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados em dois momentos distintos: primeiro com a presidente Dilma no comando do Executivo e depois com o presidente Temer durante a 55^a Legislatura.</p>	<p>1) definir o processo de fiscalização e atividades de controle a cargo do Poder Legislativo e, em particular, da Câmara dos Deputados (OE1);</p> <p>2) quantificar o emprego dos instrumentos de fiscalização pela CD (OE2);</p> <p>3) evidenciar a origem da atividade de fiscalização, segregando-a em Base do governo e Oposição (OE3);</p> <p>4) examinar a periodicidade do exercício da fiscalização, considerando o ciclo eleitoral e os eventos externos selecionados (OE4);</p> <p>5) identificar o objeto de fiscalização por área temática e a amplitude (nacional ou local) (OE5).</p>	<p>Hipótese 1: A atividade de controle não é relevante em comparação às iniciativas legislativas. (OE2).</p> <p>Hipótese 2: A atividade de controle praticamente cabe aos deputados de Oposição (OE3).</p> <p>Hipótese 3.1: O volume da atividade de controle parlamentar é influenciado pelo ciclo eleitoral.</p> <p>Hipótese 3.2: O volume da atividade de controle parlamentar altera-se substancialmente com os eventos externos selecionados. (OE4).</p> <p>Hipótese 4.1: As áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros.</p> <p>Hipótese 4.2: O controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante. (OE5).</p>

Apêndice B - Variáveis da Pesquisa

Variável	Descrição	Escala
PLeg_s	Somatório das proposições legislativas da CD e SF, conforme art. 59 da CF/88. Podendo ser amplo ou reduzido.	Numérica
IFC_s	Somatório dos Instrumentos de Fiscalização e Controle (REQ, RIC, RCA, PDC, PFC, SIT). Podendo ser amplo ou reduzido.	Numérica
Cont_p	Participação da atividade de controle no total	Porcentagem
Disc_s	Somatório dos discursos ocorridos no Grande Expediente, de 2001 a 2018	Numérica
Disc_c	Somatório dos discursos de controle (TCU”, “CGU”, “Controlar”, “Controle”, “Fiscalizar” e “Fiscalização”) ocorridos no Grande Expediente, de 2001 a 2018	Numérica
Disc_p	Participação do discurso de controle no total	Porcentagem
Tem_p1	Período de 13 de maio de 2016 a 22 de setembro de 2017 (número de dias idêntico ao de Dilma)	Dias
Tem_p2	Período de 13 de maio de 2016 até 31 de janeiro de 2019 (toda a gestão Temer)	Dias
Dil_p	Período de 1 de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016 (toda a gestão Dilma)	Dias
IFC_dia	Uso do instrumento de fiscalização por dia	Numérica
IFC_sit	Situação do IFC. Aprovado. Rejeitado. Retirado. Devolvido. Arquivado. Prejudicado. Tramitando. Transformado em convite.	Alfanumérica
OBJ_pdc	Objeto de sustação do PDC (0) Não alterado. (1) Alterado	Binário
REQ_t	Total de REQ	Numérica
RIC_t	Total de RIC	Numérica
RCA_t	Total de RCA	Numérica
PDC_t	Total de PDC	Numérica
PFC_t	Total de PFC	Numérica
SIT_t	Total de SIT	Numérica
IFC_c	Uso do instrumento de fiscalização nos primeiros cem dias	Numérica
Dep_b	Deputados da base	Numérica
Dep_o	Deputados da Oposição	Numérica
Partido	Partido permitindo a separação entre Base e Oposição	Alfanumérica
IFC_a	IFC por ano, permitindo verificação do ciclo eleitoral.	Numérica
Evento	Datas dos eventos externos selecionados	Data
IFC_d	Instrumentos na gestão Dilma	Numérica
IFC_t	Instrumentos na gestão Temer	Numérica
Temas	Saúde, Educação, Segurança Pública etc. (conforme Sileg)	Alfanumérica
Func	Funções Orçamentárias	Numérica
REQ_c	Coefficiente de Fiscalização dos REQ	Numérica
IFC_a	Amplitude dos IFCs (Nacional, Setorial, Regional e local)	Numérica

Apêndice C - Exemplos de Requerimentos de Audiência Pública classificados como sendo voltados à fiscalização e controle

Ementa	Requerimento
Requer realização de audiência pública para debater a execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	REQ 257/2016 CAPADR
Solicita a realização de Audiência Pública com a finalidade de avaliar e debater o Programa Nacional de Imunizações - PNI	REQ 302/2016 CSSF
Requer realização de audiências públicas para discutir a metodologia de exame e julgamento das prestações de contas dos gestores de recursos públicos	REQ 327/2017 CFFC
Requer nos termos regimentais convidar os órgãos e as entidades Ministério da Agricultura, EMBRAPA, CONAB, IBGE para realização de audiência pública, objetivando a avaliação de políticas para planejamento das safras no país.	REQ 399/2017 CAPADR
Requer a realização de Audiência Pública conjunta na Comissão de Legislação Participativa, na CTASP e na CSSF, destinada a debater o corte orçamentário da Assistência Social para o exercício de 2018.	REQ 633/2017 CSSF
Requer a realização de audiência pública para discutir financiamento da saúde, a partir da Portaria do Ministério da Saúde, nº 3992/2017	REQ 398/2018 CFT
Requer a realização de audiência pública para debater o uso indevido , pelo Governo Federal dos recursos do FISTEL e do FUST.	REQ 83/2015 CDC
Requer a realização de audiência pública para tratar das suspeitas de vantagens indevidas pagas e recebidas em troca da edição da Medida Provisória nº 471, de 2009.	REQ 149/2015 CFFC
Requer a realização de audiência pública para identificar as principais obras paralisadas custeadas com recursos do OGU e levantar medidas para retomada dos empreendimentos e mitigação do risco de novas paralisações	REQ 4/2016 CEXOBRAS
Requer a realização de Audiência Pública com objetivo de discutir e avaliar os motivos do cancelamento da construção da refinaria Premium II, no Estado do Ceará, assim como avaliar os impactos e prejuízos causados ao povo do Estado do Ceará	REQ 13/2015 CEXCANC
Requer a realização de Audiência Pública para discutir os resultados de auditoria realizada na Agência Nacional de Transportes Terrestres com o objetivo de avaliar a conformidade da execução contratual da concessão da ferrovia Transnordestina	REQ 5/2015 CEXTRANE
Requer a realização de audiência pública com objetivo de debater atual situação de abandono do “Minha Casa Minha Vida” no loteamento Cristo Vive, município de Tucuruí (PA)	REQ 132/2017 CINDRA

Apêndice D - Exemplos de classificação em Nacional, Regional, Setorial e Local

Ementa	Requerimento	Classificação
Susta o Decreto 9.076, de 7 de junho de 2017, que dispôs sobre a Conferência Nacional da Cidades.	PDC 707/2017	Nacional
Susta a Resolução Normativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar nº 433 de 27 de junho de 2018, que dispõe sobre os Mecanismos Financeiros de Regulação , como fatores moderadores de utilização dos serviços de assistência médica, hospitalar ou odontológico no setor de saúde suplementar	PDC 1004/2018	Setorial
Susta a Resolução Homologatória n. 2.498, de 13 de dezembro de 2018, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que homologa o resultado do Reajuste Tarifário Anual de 2018 das Centrais Elétricas de Rondônia - Ceron/RO.	PDC 1109/2018	Regional
Susta o despacho nº 2 datado de setembro de 2018 da FUNAI, publicado no DOU de 15/10/2018, seção 1, que reconhece os estudos de identificação da Terra Indígena Tekoha Guasu Guavirá localizada nos municípios de Altônia , Guaíra e Terra Roxa no Estado do Paraná.	PDC 1004/2018	Local
Propõe que a Comissão de Viação e Transportes - CVT, realize com o Tribunal de Contas da União - TCU, auditoria com o intuito de avaliar a eficiência dos contratos de concessão de rodovias federais no Brasil.	PFC 94/2016	Nacional
Propõe que a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e o controle na arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações .	PFC 38/2015	Setorial
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 .	PFC 69/2015	Regional
Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio do TCU e a CGU, 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.	PFC 7/2015	Local

Apêndice E - Lista das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados - 55ª Legislatura

- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
- Comissão de Constituição e Justiça e De Cidadania
- Comissão de Cultura
- Comissão de Defesa do Consumidor
- Comissão de Des. Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
- Comissão de Desenvolvimento Urbano
- Comissão de Direitos Humanos e Minorias
- Comissão de Educação
- Comissão de Finanças e Tributação
- Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
- Comissão de Integração Nacional, Des. Regional e Amazônia
- Comissão de Legislação Participativa
- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
- Comissão de Minas e Energia
- Comissão de Relações Exteriores e De Defesa Nacional
- Comissão de Segurança Pública e Combate Ao Crime Organizado
- Comissão de Seguridade Social e Família
- Comissão de Trabalho, Administração E Serviço Público
- Comissão de Turismo
- Comissão de Viação e Transportes
- Comissão do Esporte
- Comissão dos Direitos da Mulher
- Comissão dos Direitos da Pessoa Idosa
- Comissão dos Direitos das Pessoas com Deficiência

Apêndice F - Lista das Comissões Externas da Câmara dos Deputados - 55ª Legislatura

- Acompanhamento Apuração Crimes de Estupro
- Acompanhamento das Ações sobre o Zika Vírus
- Administradoras dos Trechos da BR-040 e da BR-116
- Agentes de Segurança Pública Mortos em Serviço
- Assassinato Marielle Franco e Anderson Pedro Gomes
- Bacias de Rejeitos de Mineração em Barcarena/PA
- Barreira do Cabo Branco
- Cancelamento de Voos na Região Norte do Brasil
- Cancelamento Ref. Premium I e II, MA e CE
- Chacina de Trabalhadores Rurais no Estado do Pará
- Chuvas em Alagoas e Pernambuco
- Cobrança pela Andrade Gutierrez em Desfavor Betim
- Construção da Ferrovia Nova Transnordestina
- Consumo de Drogas entre os Jovens no Brasil
- Crise Fiscal no Estado do Rio de Janeiro
- Crise Hídrica de Campina Grande
- Crise Venezuela
- Desaparecimento Dezenove Brasileiros nas Bahamas
- Desastre de Brumadinho
- Desocupação da Orla da Praia do Futuro / CE
- Embargo da União Europeia à Carne de Frango da Brf
- Endividamento do Setor Agrícola
- Estado de Saúde do Ministro da Educação
- Execução Orçamentária Proveniente de Convênios
- Fiscalização da Concessionária Eco 101 - BR 101/ES
- Fundeb
- Fórum Mundial da Água
- Hospital Vita dm Volta Redonda-RJ
- Intervenção na Segurança Pública do Rio de Janeiro
- Obra Viária do Contorno do Mestre Álvaro - ES
- Obras do Governo Federal
- Paralisação Nacional dos Caminhoneiros
- Prevenção de Desastres e Auxílio às Vítimas no RJ
- Prisão do Prefeito de Caracas/Venezuela
- Projeto Revolusolar de Energia Renovável (RJ)
- Rompimento de Barragem na Região de Mariana - MG
- Seca no Semiárido Nordeste
- Senadores em Missão Oficial na Venezuela
- Situação das Emergências dos Hospitais Federais/RJ
- Situação de Emergência do Município de Tubarão/SC
- Situação de Emergência em Xanxerê/SC
- Situação Hídrica dos Municípios de Minas Gerais
- Situação Hídrica dos Municípios do Estado do Ceará
- Transposição Rio São Francisco
- Verificar Condições do Ex-Presidente Lula na PF-PR

Apêndice G - Gráficos do 3 ao 9 em tamanho ampliado

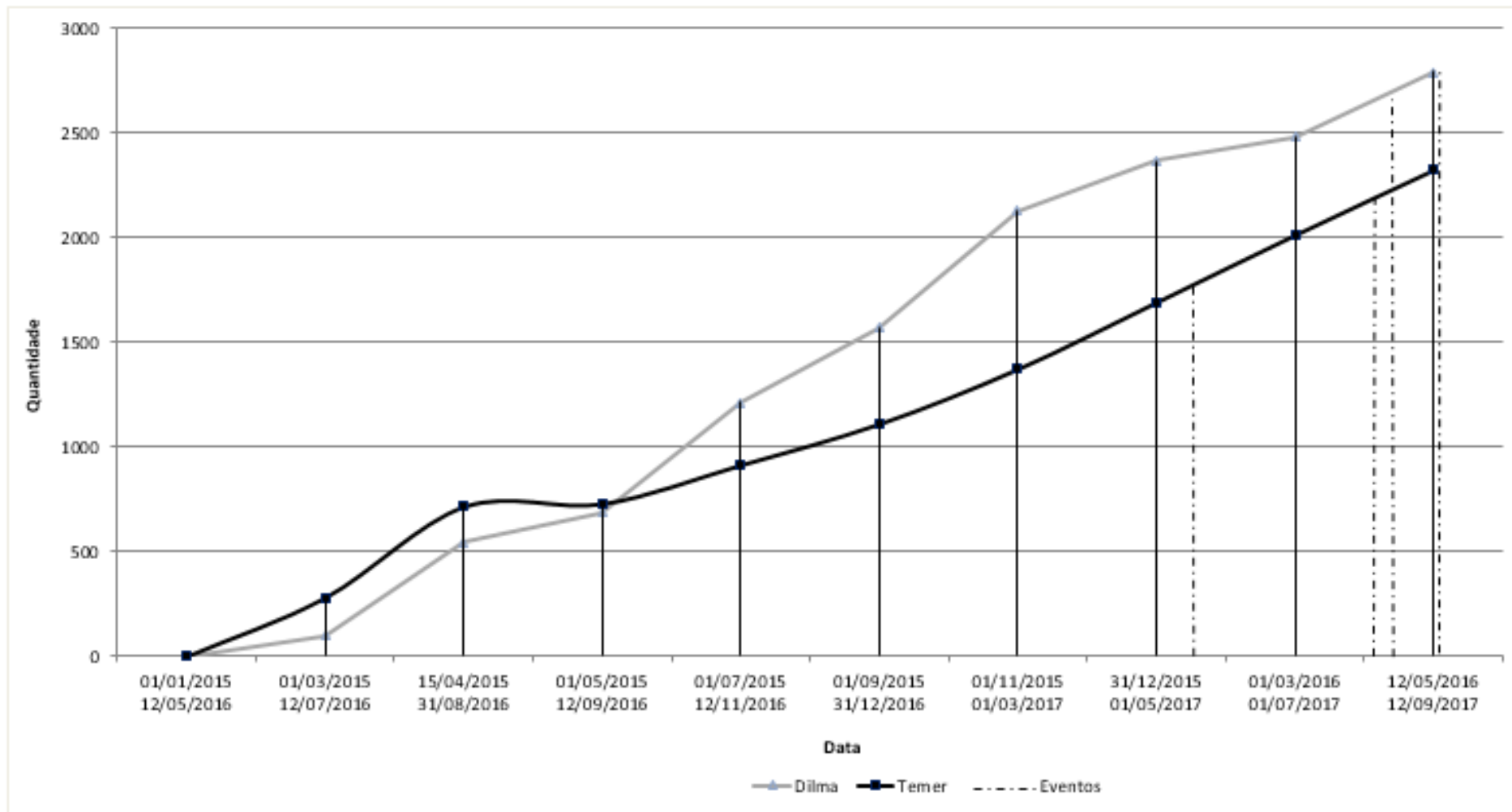
GRÁFICO 3 – Volume de tentativa de fiscalização no período Dilma *versus* Temer acumulado de dois em dois meses

GRÁFICO 4 – Solicitação de Informação ao TCU apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses

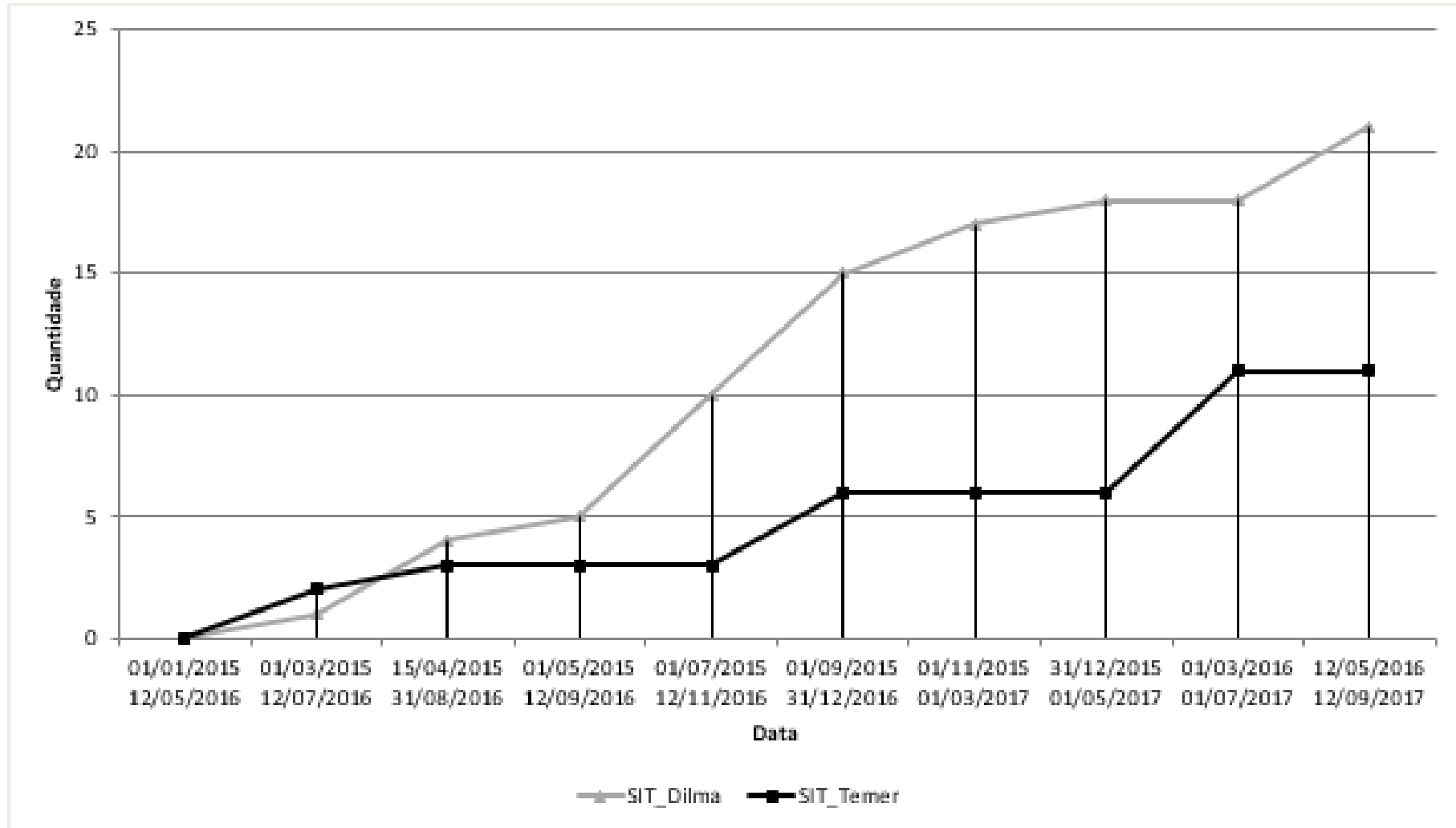


GRÁFICO 5 – Proposta de Fiscalização e Controle apresentada na CD e acumulada de dois em dois meses

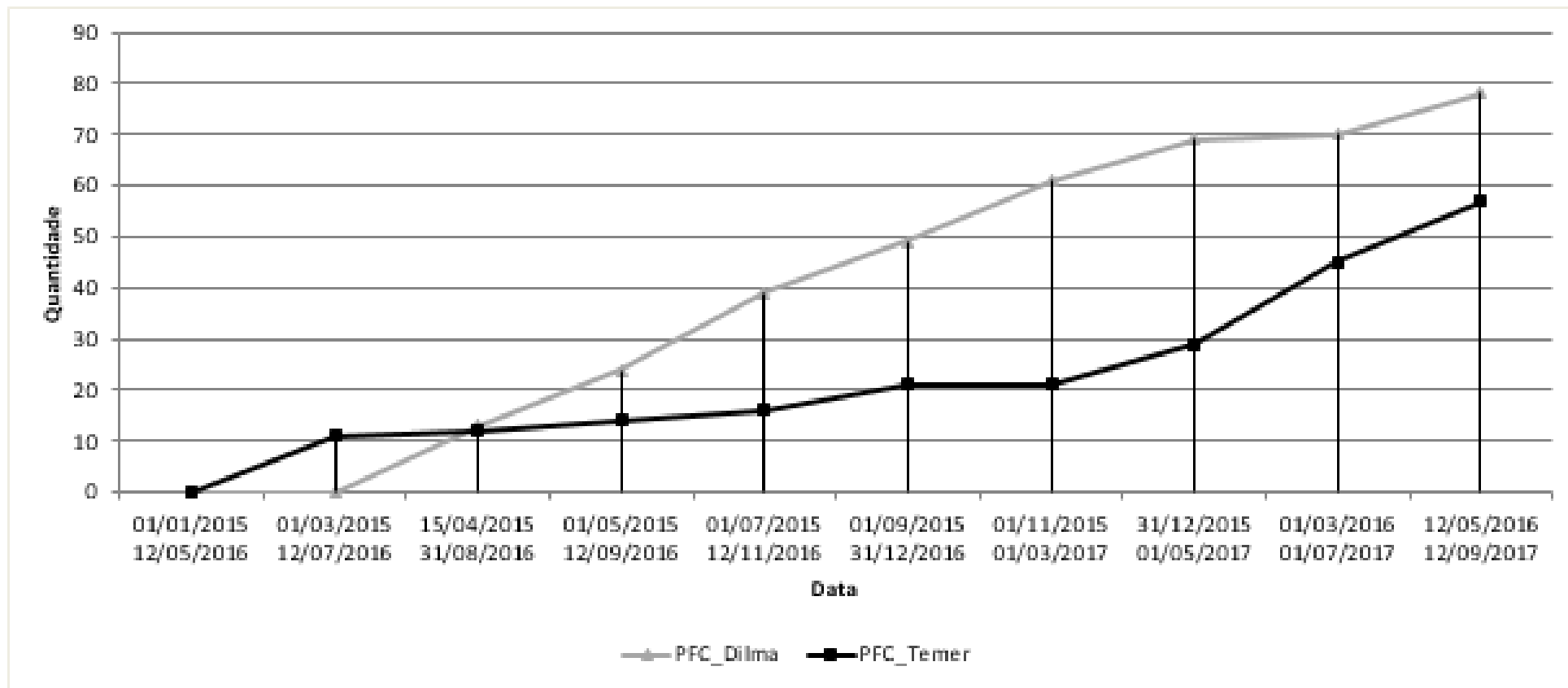


GRÁFICO 6 – Projeto de Decreto Legislativo apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses

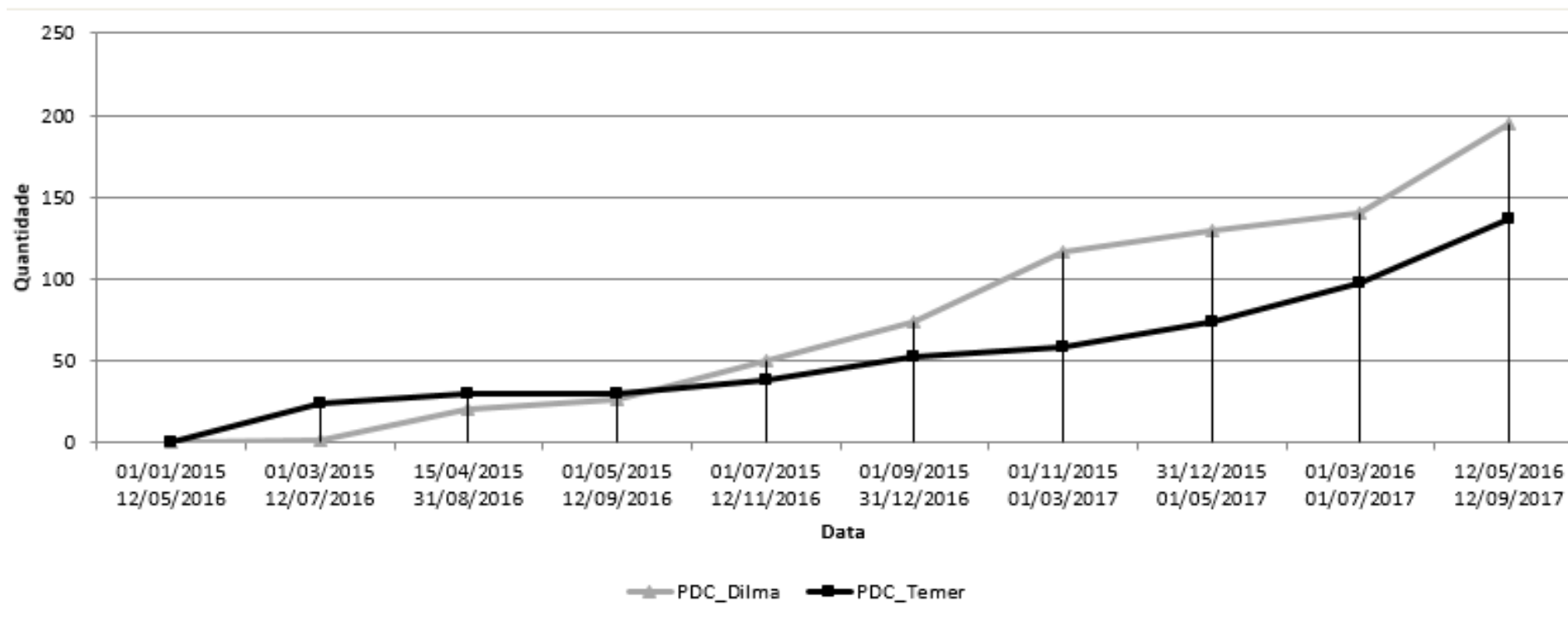


GRÁFICO 7 – Requerimento de Convocação de Autoridade apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos

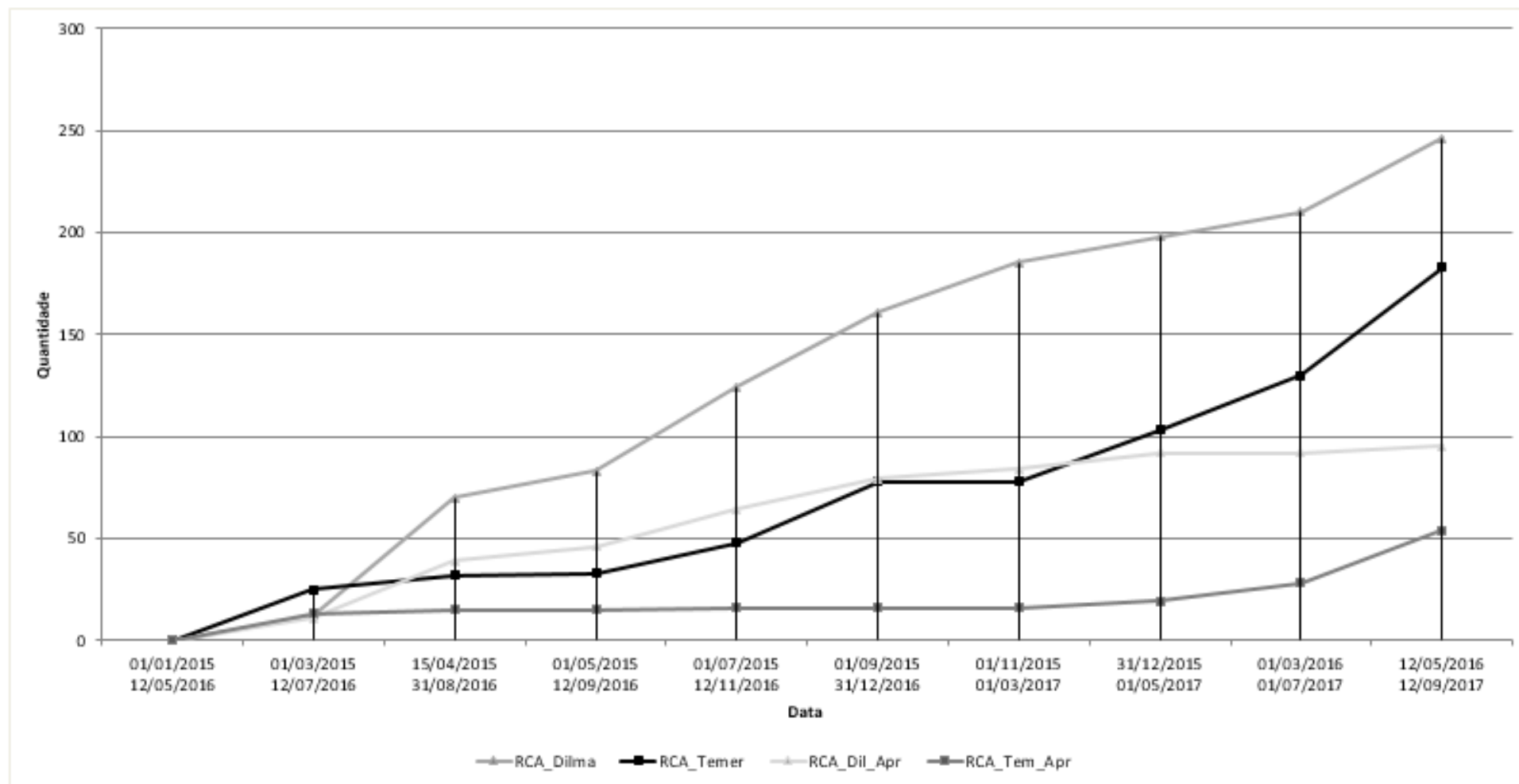


GRÁFICO 8 – Requerimento de Informação apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses

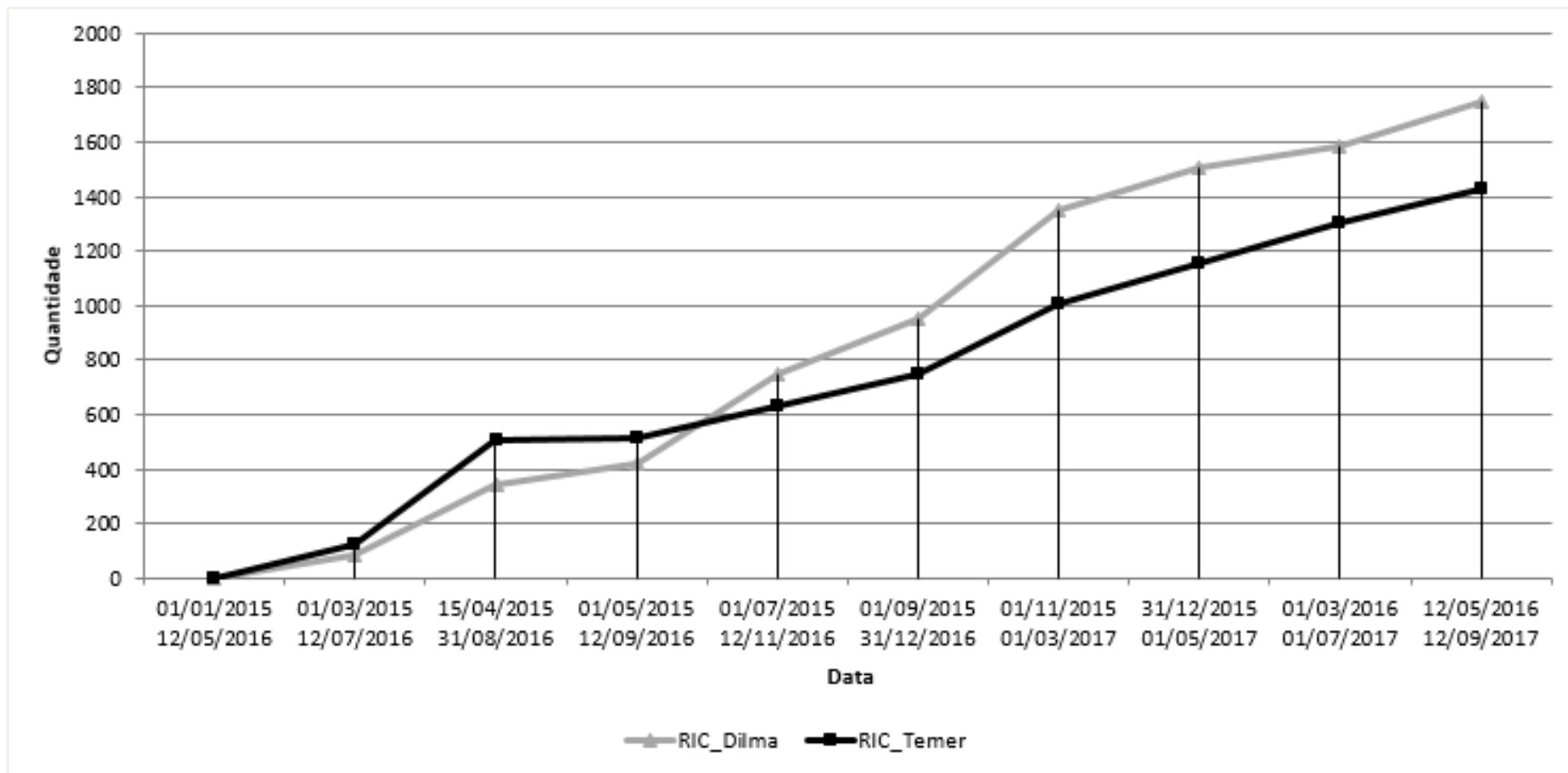


GRÁFICO 9 – Requerimento de Audiência Pública apresentado na CD e acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos

