

Fiscalização parlamentar pelo Congresso Nacional de 1988 a 2018: volume, frequência e taxa de aprovação

Ronaldo Quintanilha da Silva¹

296

Resumo: A pesquisa demonstra o volume do exercício da função típica do Congresso Nacional de fiscalizar os atos do Poder Executivo no período de 1988 a 2018, por meio de instrumentos de fiscalização e controle (*control tools*). Em acréscimo, verificaram-se a frequência e a taxa de aprovação desses instrumentos durante a 55ª Legislatura na Câmara dos Deputados. A metodologia está baseada em técnicas quantitativas e qualitativas, para de forma empírica estudar a *accountability* horizontal. Conclui-se que a atividade de controle representa menos de 10% do esforço do Congresso Nacional. O instrumento preferido dos deputados é o requerimento de informação seguido pelas propostas de audiências públicas. E ainda identificaram-se consequências desde a apresentação dos projetos de decreto legislativo, o que se denominou de “expectativa do controle”. Desse modo, ao mensurar tal atividade, reforça-se o papel do Poder Legislativo de fiscalizar os atos e as decisões no âmbito da Administração Pública.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Congresso Nacional; Função de fiscalização; Accountability horizontal.

¹ Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Analista Legislativo da CD. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9264-6594>. Email: roquintanilha@gmail.com.

Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos
Volume 9, Número 3, p. 296-331, setembro-dezembro, 2021

<https://doi.org/10.31990/agenda.2021.3.11>



1. Introdução²

Este estudo examina a atividade de controle parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados - CD durante a 55ª Legislatura (2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), por meio de instrumentos de fiscalização e controle (requerimentos de informação, de audiência, de convocação de autoridade, solicitação de informação ao Tribunal de Contas da União - TCU, propostas de fiscalização e controle e projetos de decreto legislativo), a fim de verificar o volume, a frequência e a taxa de aprovação. Cabe ao Parlamento a função típica de fiscalizar os atos do Poder Executivo, pois a democracia pressupõe a existência de controle, assim, 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.

297

A função de controle e a sua materialização por meio de Instrumentos de Fiscalização e Controle - IFC utilizados pelos integrantes do Congresso Nacional pode ser medida e comparada com as iniciativas legislativas de projetos de lei e outros. Desse modo, não se discute a existência ou não, mas em que medida ela persiste, configurando o problema de pesquisa: em que medida o Congresso Nacional se utiliza dos instrumentos formais de fiscalização postos à sua disposição? Formula-se, neste caso, a hipótese de que o CN atua na fiscalização do Poder Executivo de forma bastante tímida, ou seja, com índices inferiores a 35% - média encontrada por Lemos (2005, p. 78).

Tal questão guiou o presente artigo, que se baseou ainda em dados e procedimentos aplicados à pesquisa mais abrangente envolvendo outras hipóteses, que 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; se as áreas temáticas fiscalizadas são as que reúnem maiores investimentos e, por fim, se o controle é de abrangência local (SILVA, 2020).

² Agradeço profundamente as observações construtivas elaboradas pelos pareceristas, que permitiram aperfeiçoar o texto.

Todavia, foi possível avançar um pouco mais e estender aos requerimentos de audiência do Senado Federal (SF) o mesmo critério adotado para os da CD, logo, constrói-se um panorama interessante acerca da fiscalização parlamentar.

Quanto à justificativa, nota-se um volume bem maior de estudos voltados para a produção legislativa, como os de Ricci e Lemos (2004), Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003) ou envolvendo o orçamento público em Figueiredo e Limongi (2001b), por isso dedicar esforços de pesquisa para a vertente de fiscalização, com base em dados empíricos, tende a promover o debate e o aperfeiçoamento dos processos políticos. Assim, a função parlamentar de controle do Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos, é marcada como uma das funções primordiais dos Parlamentos, não obstante ter sido comprimida pelo protagonismo da função legislativa (COTTA, 2004).

298 O objetivo geral consiste, principalmente, em representar de forma numérica o volume do controle parlamentar comparado à atividade legislativa de feitura de leis. Considerando que o CN realiza especialmente duas funções: legislar e fiscalizar, poderia levar à percepção de que se empenha 50% do tempo em uma e 50% em outra. Ou, como já identificou Lemos (2005), cerca de 35% de esforço fiscalizatório. A partir da metodologia empregada nesse trabalho, propõe-se alterar a forma de medir, incluindo outros instrumentos, oriundos das comissões parlamentares. Nessa linha, há quatro objetivos específicos: (a) verificar a influência das comissões parlamentares; (b) comparar a gestão de Dilma e Temer, que permitirá dizer qual foi mais submetida ao controle; (c) visualizar a frequência com que foram utilizados os instrumentos de controle e (d) a taxa de aprovação desses instrumentos.

O artigo está dividido nesta introdução, que apresenta a hipótese, a justificativa e os objetivos. Em seguida, há breve apresentação do referencial teórico sobre o tema. Depois, expõem-se o escopo e a metodologia, juntamente com um conjunto de variáveis, as quais permitiram demonstrar a medida do volume da fiscalização parlamentar, a frequência de utilização e o índice de aprovação e, ao final, a conclusão.

2. Referencial Teórico

Preliminarmente, destaca-se que a função parlamentar de fiscalização é fonte para o estabelecimento do próprio Poder Legislativo, de acordo com José Afonso da Silva:

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, 2010, p. 139).

Tal função é mais conhecida pela denominação de controle externo, cujo titular é o CN, conforme disposição do art. 70 da CF/88 (BRASIL, 2020a), transcrita a seguir:

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).

299 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).

Nesse sentido, cabe destacar a classificação de O'Donnell (1998), que tipifica os controles em vertical e horizontal, sendo: o primeiro, exercido no ápice da prática democrática, quando os cidadãos se dirigem às urnas, fazem a avaliação e escolhem os mandatários de sua nação; e o segundo, cabe às agências governamentais e não possui um instante exato para seu emprego, este deve ocorrer com a frequência necessária para garantir o cumprimento das normas legais e a aplicação correta dos recursos públicos. Apesar de eminente importância do controle vertical, para alguns autores, inclusive, ele é mais relevante, já 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).

Há ainda uma divisão mais básica acerca do controle parlamentar, que seria considerar movimentos informais exercidos pelos parlamentares no cômputo das

ações. Um telefonema e uma reunião poderiam se encaixar neste tipo. Para não gerar dúvidas, o artigo trata da materialização desse controle em instrumentos formais elencados na seção seguinte.

Vale mencionar que 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 - esse conjunto voltado à prestação de contas é o que se denomina *accountability* (PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1997; LAPA, 2007).

Os responsáveis por exercer o poder parlamentar possuem os instrumentos de controle capazes de viabilizar a missão constitucional, porém, conforme Moisés (2011) aponta, há 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).

300

Em Lemos (2005), há comparação entre a atuação do Parlamento brasileiro e o norte-americano na missão de controlar o poder executivo. O período de estudo envolveu no Brasil o intervalo de 1988 a 2004 e nos Estados Unidos da América (EUA) de 1973 a 2000. Dentre as conclusões, a pesquisa registra a tendência de aumento do volume de controle horizontal, em razão do amparo constitucional, regimental e do auxílio técnico criado para assessoramento. Além disso, há mais iniciativas de fiscalização protocoladas em plenário do que nas comissões no caso brasileiro. Quanto à frequência, esta serve para demonstrar um outro dado sobre o controle, segundo a autora, é importante também mensurar o volume proporcionalmente ao número de componentes da Casa. Apesar de aprofundado e extenso estudo, não há referências às taxas de aprovação dos instrumentos de controle.

Cumprе salientar que há uma média alta de taxa de aprovação das medidas legislativas. A taxa média de dominância do presidente da República no Parlamento está entre 75 e 90% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Com efeito, a mesma base governista que atua na aprovação das leis poderia agir para anular as aprovações das medidas de fiscalização.

Ogul (1976) inicia sua abordagem com instituições que sustentam a discussão do controle parlamentar: a separação dos poderes e o sistema de pesos e contrapesos. Para o autor, são barreiras de primeira ordem para defesa da democracia contra tentativas de impor outros modelos, como a tirania. Discorre ainda que o controle por parte do Parlamento acontece em um ambiente complexo e dinâmico, promovendo a interação de fatores individuais, conjunturais, institucionais e partidários.

Como mencionado na introdução, no sistema estabelecido no Brasil cabe aos integrantes do Congresso a titularidade do controle externo. Tal aspecto afeta diretamente a democracia, pois interfere na autoridade política de todo e cada membro do *demos*, ou seja, esses cidadãos estão temporariamente, por algum sistema de escolha, desempenhando funções estatais e, por isso, devem procurar tomar suas decisões em benefício de todos. Desse modo, se cada cidadão é ao menos potencialmente um participante de decisões coletivas, todas essas devem ser públicas, inclusive no tocante à *accountability* horizontal, o que conduz à conclusão de que o exercício do controle parlamentar deve corresponder aos anseios dos cidadãos (O'DONNELL, 1998).

301

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) e realizar verificações qualitativas as quais podem fornecer elementos significativos acerca dos desdobramentos da ação fiscalizatória.

Na abordagem acerca da origem do controle, as comissões parlamentares vêm se destacando na produção legislativa, caso identificado por AMARAL (2009), nos seguintes termos:

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).

Mais recentemente 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).

302

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 Geral³ no Plenário, mas que raramente ocorre. As Propostas de Fiscalização e Controle - PFCs apesar de serem apresentadas na Secretaria-Geral da Mesa tramitam pelas comissões, assim como os projetos de decreto legislativo. Durante a 55^a Legislatura, funcionaram vinte e cinco comissões permanentes e diversas temporárias, resultando em uma dinâmica intensa de trabalhos, em especial, pela ação concomitante das comissões.

Imperioso realçar a gestão da coalizão, que consiste em execução de cálculos e estratégias do chefe do Executivo acerca do agrupamento em seu entorno, sendo responsável por: alianças, quantidade de partidos e proporcionalidade das distribuições de cargos e recursos aos integrantes dessas legendas. Ademais, envolve 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

³ Na CD, há a Comissão Geral, para debate de matéria relevante, discussão de projeto de iniciativa popular e comparecimento de ministro de Estado (art. 91, RICD) (BRASIL, 2020b). No SF, existe sessão de debates temáticos para discussões e deliberações de assuntos relevantes de interesse nacional (BRASIL, 2018).

chances de sucesso nas agendas conduzidas no âmbito do Parlamento (HIROI; RENNÓ, 2014).

Abranches (2018, p. 301) realçou de forma simples e precisa o contexto do governo Dilma, para o autor “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”.

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.

303 Enfim, 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). Assim, entende-se por controle parlamentar a atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo, semelhante à LLANOS e MUSTAPIC (2005).

Na sequência, apresentam-se a definição do escopo e a opção pela metodologia, que delineou o caminho de busca das respostas ao problema de pesquisa.

3. Escopo e Metodologia

Quanto ao escopo, em relação às instituições e ao lapso temporal, o artigo divide-se em uma parte geral, envolvendo as duas Casas Legislativas e contabilizando dados desde 1988; uma parte específica, aprofundando os estudos na Câmara dos Deputados e com dados da 55^a Legislatura. No tocante aos instrumentos utilizados para pesquisa, as proposições selecionadas atenderam ao critério de agrupar o maior número possível de tipologias, descartando as oriundas de comissões mistas (posicionadas na estrutura do CN) e as produzidas no âmbito

das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que já detêm a atenção dos cientistas políticos. Desse modo, o propósito é consolidar dados acerca de seis tipos de proposições: 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); e f) solicitação de informação ao TCU (SIT).

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 de 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), que contrasta as comissões do Brasil com as do Parlamento Alemão; Bruna e Victorino (2017), em trabalho mais recente, que confronta os governos de Lula e Dilma; e, Centurione e Cadah (2011), que 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.

A Tabela 1 contém as propostas selecionadas para esta pesquisa, não só as proposições apresentadas em plenário, mas também as apresentadas nas Comissões, o que somou inicialmente 11.030 itens. Todavia, o critério para incluir os requerimentos de audiência restringiu-se aos apresentados nas Comissões Permanentes⁴ e Comissões Externas⁵, 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”).

⁴ As Comissões Permanentes compõem a estrutura da CD, art. 32 do RICD (BRASIL, 2020b).

⁵ As Comissões Externas são temporárias e estão previstas no art. 38 do RICD (BRASIL, 2020b).

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: O autor, a partir de dados do Sileg.

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

²Requerimentos de Audiência Pública apresentados nas Comissões Permanentes e Externas.

305

Em relação à metodologia, baseou-se em análises quantitativas e qualitativas, a partir da base de dados, contendo os instrumentos de fiscalização. Também se adaptou o modelo utilizado por Lemos (2005), para mensurar o volume de atividade de controle. Como dito, a parte mais geral possui proposições retiradas do Sistema de Informações Legislativas (Sileg)⁶ da CD e do sistema disponível na página institucional do SF. No aprofundamento sobre a 55^a Legislatura, retiraram-se dados referentes ao período de 2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019, do Sileg da CD. Os instrumentos envolvem SITs, PFCs, PDCs (fundamento no inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, 2020a), RCAs e RICs, incluindo os que foram apresentados nas comissões e no plenário. Os REQs não podem ser inseridos em sua totalidade, nem todos têm a finalidade de “fiscalizar”, apesar de ser possível ocorrer várias abordagens e o alcance de objetivos indiretos em uma mesma audiência pública. Porém, para não cometer exageros indevidos na contagem dos instrumentos, decidiu-se excluir os requerimentos das comissões especiais⁷, 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 mistas (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO etc.). Assim, estão inseridos os

⁶ 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.

⁷ 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, 2020b). No SF, o regimento não prevê expressamente o tipo “especial”. As comissões temporárias podem ser internas (atribuição específica) e externas (para congressos, solenidades e outros atos públicos), conforme arts. 71 e 74 do RISF (BRASIL, 2018).

requerimentos de audiências apresentados às comissões permanentes e às comissões externas da CD e do SF. As comissões externas, não são especiais, segundo os regimentos, são criadas para cumprir missão temporária autorizada (arts. 32 e 38, RICD e art. 72, RISF) (BRASIL, 2020b; 2018). A comissão responsável pela verificação do desastre de Brumadinho é um exemplo de comissão externa.

O art. 49, acima mencionado, elenca matérias da competência exclusiva do Parlamento, sem participação do Poder Executivo, que são materializadas na forma de projeto de decreto legislativo. Nesse artigo, 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). Já o inciso X traz um dos pilares previsto na Carta Magna para o exercício da função de fiscalizar, citado anteriormente. Ressalta-se que os demais itens de competência do CN, cujas matérias se exaurem no interior do Parlamento sem manifestação de sanção ou veto, não foram objeto deste estudo.

Com isso, os requerimentos de audiência totalizaram-se 3.796 na Câmara e 1.607 no Senado, logo, exigiria esforço considerável de análise, o que implicou na adoção de técnica de amostragem, cuja fórmula⁸ está abaixo descrita:

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

Onde se lê:

n = amostra

N = tamanho da população

e = erro (5%)

Assim, a partir da amostra, analisaram-se os requerimentos de audiência para identificar se havia o objetivo de controlar, vigiar, fiscalizar, avaliar, e cobrar as ações do Poder Executivo. 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, que consubstancia o objeto da lei, deve conter as finalidades de

⁸ Fórmula de Yamani, conforme Marciano (2014)

fiscalizar, exigir prestação de contas ou explicar motivos para determinada decisão ou gasto público etc.

Pode-se citar um exemplo de proposição que não é voltada ao controle: Requerimento nº 155, de 2015, da CD (BRASIL, 2015d), que requer a realização de audiência pública, para discutir Projeto de Lei sobre o exercício da profissão de cuidador de pessoa idosa. Ao mesmo tempo, em outro exemplo, uma ação de controle: Requerimento nº 132, de 2016, da CD (BRASIL, 2016a), que requer a realização de audiência pública, para esclarecer as irregularidades encontradas nas obras da Vila dos Atletas, na cidade do Rio de Janeiro (RJ). Semelhante a este último é o Requerimento nº 42, de 2016, do SF (BRASIL, 2016b), que requer audiência pública, para analisar a reestruturação apresentada pelo Banco do Brasil, que inclui a demissão de funcionários e fechamento de mais de setecentas agências.

Nesse sentido, considerou-se a amostra dos requerimentos de audiência na CD de 362 e no SF de 320, 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 para CD e de 0,2875 para o SF, percebe a proximidade entre ambos, conforme a Tabela 2:

307

Tabela 2 – Amostra dos requerimentos de audiência públicas apresentados na CD e no SF no período de 2015 a 2018

TIPO	REQ CD	%	REQ SF	%
Não				
Fiscalizatório	246	67,95%	228	71,25%
Fiscalizatório	116	32,05%	92	28,75%
Total	362	100%	320	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sileg e *site* do SF.

Nota: Requerimentos de audiência pública apresentados nas comissões permanentes e externas na CD (3.796) e no SF (1.607), cujas amostras são, respectivamente, 362 e 320.

Portanto, inicialmente havia 11.030 proposições; em seguida, passaram a somar 8.782 (Tabela 1) e agora, com a aplicação desse coeficiente, a fim de permanecer apenas os instrumentos de controle, somam-se 6.203.

O modelo adotado teve por base a pesquisa de Lemos (2005), que quantifica a atividade de controle em uma série histórica de 1988 a 2004. Cabe evidenciar as diferenças entre as variáveis utilizadas, o estudo de Lemos (2005) demonstra que há exercício do controle por meio de instrumentos formais e que a autora tem

aumentado significativamente desde 1988, em relação ao somatório das propostas apresentadas no Congresso. Destaca-se que esse cômputo de propostas expostas 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 a autora, trata-se do total de propostas, uma vez que todas devem ser apresentadas e lidas em plenário antes de seguirem às comissões.

308 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 da fiscalização parlamentar. 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. 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. E do lado do controle estão todos os RICs, PFCs, PDCs (inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, 2020a), SITs e RCAs e os REQs de conteúdo fiscalizatório.

Por último, os registros foram tratados para constituir o banco de dados, um exemplo de ajuste foi a nomenclatura dos requerimentos na CD, 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. Dessa forma, o tratamento dos dados é essencial, em razão de falhas decorrentes da alimentação manual do sistema pelos usuários, sem a devida verificação dos dados.

Chega-se, portanto, ao ponto de examinar cada um dos objetivos propostos e principalmente quantificar a atividade de controle parlamentar.

4. Controle parlamentar em números

O controle parlamentar consiste em mecanismos de fiscalização, os quais serão comparados com as iniciativas legislativas, depois, identificam-se frequência e taxa de aprovação desses instrumentos.

4.1. Controle Parlamentar *versus* Iniciativa de Proposições no Congresso Nacional

309

Em discurso proferido, 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 fiscalizatório da agência reguladora do setor de telecomunicações (MUDALEN, 2015, n.p.).

Durante o discurso, o deputado Sandro Alex (PSD-SP) faz um aparte⁹ 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.).

⁹ Aparte é a interrupção, breve e oportuna, do orador para indagação, ou esclarecimento, relativos à matéria em debate (art. 176, RICD) (BRASIL, 2020b).

No trecho transcrito, 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, recorda-se que o 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, 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 em relação à 55ª Legislatura, alterando o cômputo das proposições legislativas e dos IFC.

A Tabela 3, a seguir, 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; e, por último, a “d” representa em percentual a participação das proposições com objetivo de controle.

310

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-se 49,77% em 1994, ou seja, 700% de aumento. Em 1992, aconteceu o *impeachment* do ex-presidente Collor, o presidente Itamar assumiu no final desse mesmo ano até 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.

Tabela 3 – Apresentação de proposições legislativas *versus* fiscalização e controle no período de 1988 a 2018 na CD e no SF

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: Elaboração própria, com base em estudo de Lemos (2005), Sileg da CD e *site* do SF.

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 cerca de 30%, a atividade 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 da 55ª Legislatura, quando 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 quase dez pontos percentuais.

Outro aspecto relevante observado na Tabela 3 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.

Passa-se a analisar o período de 2015 a 2018, 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. É possível apontar possíveis razões para esse fenômeno de baixa fiscalização: 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 Jato¹⁰, que, em muitas situações, envolviam integrantes do Legislativo e, com isso, poderiam inibir tal atividade; c) a gestão da coalizão deve ser considerada, pois influencia nas iniciativas fiscalizatórias por membros da base aliada ao governo ou na deliberação acerca de proposições apresentadas por outros grupos.

A Tabela 4 contém apenas a 55ª Legislatura sob a qual se aplicaram-se os procedimentos da pesquisa.

¹⁰ 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.

Tabela 4 – Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF

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: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da CD e do *site* do SF.

A partir desse ponto, optou-se em inserir outros três instrumentos (PDC, REQ e SIT), sendo o requerimento de audiência pública tipicamente utilizado nas comissões, portanto são elas que possuem certo protagonismo como se observa a seguir.

4.2. A influência das comissões parlamentares da CD na atividade controle

Na Tabela 5, a coluna “a” está idêntica à anterior, mas a coluna “b” contém os seis instrumentos de controle, ou seja, aqueles da Tabela 4 mais PDC, REQ e SIT, percebe-se assim um aumento significativo na atividade de controle (d). A atividade alcançaria os maiores patamares, com uma média de 33,44%. Vale frisar que os requerimentos de audiência da CD e do SF foram submetidos ao coeficiente de controle.

Tabela 5 – Apresentação de proposições legislativas versus fiscalização e controle no período de 2015 a 2018 na CD e no SF

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC ¹ , REQ ² , SIT)	(c) Total	(d) % do Total
2015	5.640	2.890	8.530	33,88
2016	3.318	1.797	5.115	35,14
2017	3.477	1.975	5.452	36,23
2018	2.534	859	3.393	25,31

Fonte: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da CD e do *site* do SF.

Nota: ¹ PDC com fundamento no inciso V do art. 49 da CF/88. ² Requerimentos de audiências públicas classificados como de fiscalização.

Ao adotar o critério de se somar número menor de proposições, consequentemente, 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 não vinculados à fiscalização e outros requerimentos ligados à atividade legislativa. Em seguida, a Tabela 6 compara a variável mais ampla com os mesmos instrumentos da coluna “b” da Tabela 4:

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

Ano	(a) Proposições Legislativas Amplas ¹	(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: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da CD e do *site* do SF.

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

314

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 3. 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 7 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, incluir aqueles apresentados nas comissões. Desse modo, percebe-se que a representação não está superestimada como nas Tabelas 4 e 5, nem subestimada como na Tabela 6. O relevante é o acréscimo de três pontos percentuais quando se compara com as proposições de plenário, como adotadas na pesquisa de Lemos (2005). Uma média de 8% contra 5%, o aumento deve-se ao trabalho das comissões, em especial os requerimentos de audiência com o propósito de fiscalização.

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

Ano	(a) Proposições Legislativas Amplas ¹	(b) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC ² , REQ ³ , SIT)	(c) Total	(d) % do Total
2015	29.372	2.890	32.888	8,96
2016	18.282	1.797	20.451	8,95
2017	23.538	1.975	25.961	7,74
2018	13.427	859	14.597	6,01

Fonte: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da CD e do *site* do SF

Nota: ¹Além de PEC, PLC e PL, estão incluídos os projetos de resolução, de decreto legislativo, medidas provisórias, requerimentos de audiência pública, que não foram classificados como de fiscalização e requerimentos do processo legislativo. ²PDC com fundamento no inciso V do art. 49 da CF/88. ³Requerimentos de audiências públicas classificados como de fiscalização.

De fato, os dados confirmam o exercício da atividade de controle e fiscalização, contudo, não obstante a repercussão dos acontecimentos da 55^a Legislatura, o esforço fiscalizatório fica abaixo da média até então praticada, quando se aplica a mesma metodologia de 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 ao aspecto de fiscalização.

315

O aumento na 55^a Legislatura na média de 5% para 8% 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, a exemplo de Acir Almeida (2016) e Amaral (2009). 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).

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).

Dessa forma, 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.

4.3. Controle Parlamentar e sua Frequência na Câmara dos Deputados - Gestão Dilma x Temer

A frequência de utilização dos instrumentos de controle vai considerar os períodos dos presidentes durante a 55ª Legislatura. Será possível verificar qual foi submetido ao controle mais intenso por parte dos deputados. O período de Dilma de 1º de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016, totalizou 497 dias. Na Tabela 8, 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 967 dias, de 13 de maio de 2016 até 1º de janeiro de 2019.

A Tabela 8 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 requerimentos 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 da

influência do ciclo eleitoral, no entanto, os dados apontam para maior fluxo de fiscalização na gestão de Dilma.

Tabela 8 – Volume de fiscalização por dia (REQ e RIC / Dia) na CD

IFC/Dia	REQ	RIC
Dilma	1,01	3,52
Temer_1 ¹	1,06	2,92
Temer_2 ²	0,72	1,98

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da CD.

Nota: ¹ Mesmo número de dias do período de Dilma (497 dias). ² Todo o período de Temer no mandato (967 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 9, 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 TCU (SIT).

317

Tabela 9 – 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: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da CD.

Nota: ¹ Mesmo número de dias do período de Dilma (497 dias). ² Todo o período de Temer no mandato (967 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, em consonância com Silva (2019).

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, assim, 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 à gestão de Dilma de 56%.

Com efeito, há indicativos 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 a ser convocado, 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 o não comparecimento resulta em sérias implicações. Da mesma forma, caso a autoridade não cumpra com o acordo, geralmente, o colegiado opta pela convocação.

318 Com isso, percebe-se que há indícios de que a gestão da coalizão no período de Temer lidou melhor com as tentativas de controle, em razão disso, menos interpelado foi o governo. A direção da fiscalização pode demonstrar fragilidades na execução da política pública de determinado ministério ou discordância em relação às preferências do Parlamento.

4.4. Controle Parlamentar e sua Aprovação na Câmara dos Deputados

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 das implicações 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 10, equiparando-se às taxas encontradas em estudos sobre produção legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Tabela 10 – Apresentação de IFC e suas aprovações no período de 2015 a 2018 na CD

Tipo	Quantidade	%	Aprovados	Tx Aprv
SIT	39	0,63	37	94,87
PFC ¹	199	3,21	18	9,05
PDC ²	508	8,19	1	0,20
RCA	521	8,40	189	36,28
REQ	1.217	19,61	921	75,71
RIC ³	3.719	59,96	3.557	95,64
TOTAL	6.203		4.723	76,15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da CD.

Nota: ¹ Considerou-se a aprovação do relatório prévio da PFC. ² Os PDCs tramitam pelas duas Casas. ³ Os RICs encaminhados pela Mesa foram considerados aprovados.

319

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 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 TCU¹¹. Visualiza-se a possibilidade de

¹¹ De acordo com os Relatórios Anuais de Contas do TCU (2015-2018) (BRASIL, 2019b).

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 este não é aprovado, mas encaminhado ou não a depender de critérios, ou seja, é praticamente uma certeza seu envio. Então, o deputado sabe que se formular o requerimento, de acordo com as normas regimentais, seu pedido será encaminhado à autoridade competente, consistindo-se em um instrumento de formulação rápida e célere.

320 Todos os demais instrumentos exigem aprovação pelo colegiado. A SIT encaminhada ao TCU, com taxa de aprovação próxima ao do RIC. Neste caso, o deputado goza também de alta taxa de aprovação de seu pedido. 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 aliada ao governo no artifício de obstaculizar o andamento dos RCA. Assim, os requerimentos de convocação possuem 36,28% de sucesso, ou seja, mais de 60% são rejeitados. Depois, as PFCs possuem taxa de apenas 9% de aprovação, isso em relação ao relatório prévio (etapa anterior, um planejamento do que será feito), portanto, a tendência de que uma proposta de fiscalização e controle alcance o final é mais baixa. Vale destacar que essas baixas taxas não retiram os benefícios do controle resultante das atividades, pois a expectativa do controle criada desde a apresentação de um IFC é um reflexo difícil de ser mensurado, mas esta existe e está presente, como identificado em relação ao PDC.

4.4.1. 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, este tramita em mais de uma comissão e ainda deve ser deliberado pelo Plenário da CD para depois seguir para o Senado. 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 ao 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”.

321 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 desacordo com a legislação vigente. 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 (OLIVEIRA, 2018).

A expectativa de controle gera efeitos antecipados, tornando-se uma ação preventiva e dissuasória. 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. Em 10 de agosto do mesmo ano, deputados apresentaram o PDC nº 157, de 2015 (BRASIL, 2015c), para sustar o decreto.

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 podem ser verificadas em trabalhos futuros.

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 JÚNIOR, 2005, p. 12). A pesquisa constata, pelo contrário, que os instrumentos de fiscalização podem produzir efeitos desde sua apresentação.

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. Ressalta-se que a teoria partidária se apoia na delegação de poderes às suas lideranças, pois existe um partido ou coalizão parlamentar majoritários (COX e MCCUBBINS, 1993).

322

Assim, se a base governista pode aprovar cerca de 2/3 das proposições, então, em tese, evitaria na mesma proporção as proposições constrangedoras à sua gestão, comprova-se que a viabilização da atividade de fiscalização ocorre por um movimento dos integrantes da oposição e parte da base governista. Em suma, o espectro de deputados fiscalizadores ultrapassa o grupo da oposição e conta com integrantes da base aliada.

A gestão da coalizão falha, segundo Bertholini e Pereira (2017), quando se ignora o peso político de cada parceiro, 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 11 evidencia a quantidade de convocações transformada em convite e o número de convocações propriamente ditas, quando não houve conversão.

Tabela 2 – Transformação de RCA em REQ no período de 2015 a 2018 na CD

Gestão	Convocação → Convite	Convocação
Dilma	65	25
Temer	70	16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da CD.

Observe que há o cômputo de todo o período do presidente Temer, no qual ficou 2/3 e Dilma 1/3 do mandato. Dos requerimentos aprovados na fase Dilma, sessenta e cinco foram transformados em convite e com Temer setenta (cinco a mais). E vinte e cinco foram convocação propriamente dita para os auxiliares de Dilma e 16 para Temer (nove a menos)

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, 2015e), cujo teor é a convocação do Senhor 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.

Portanto, este 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.

5. Conclusão

A função de fiscalização é essencial na estrutura institucional democrática. Esta cumpre seu papel de manter o sistema de freios e contrapesos em desejável equilíbrio. O controle ou fiscalização parlamentar possui suporte na Carta Magna e consiste na atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo.

A materialização do controle parlamentar ocorre por intermédio das proposições legislativas, que são tipos criados pela Constituição ou pelos regimentos internos. De forma objetiva, apresentaram-se seis tipos legislativos denominados Instrumentos de Fiscalização e Controle à disposição do parlamentar.

Os métodos empregados fundamentaram-se em técnicas quantitativas e qualitativas, comparando as variáveis e analisando os resultados. A pesquisa quantificou o emprego dos IFC pela CD e pelo SF, ou seja, em que medida se apresentou 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 55ª Legislatura, somando 23,58%. Então, se havia em média 35% 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 abaixo de 10%.

Portanto, de todo o esforço legislativo, menos de 10% de medidas são direcionadas ao controle e fiscalização. De onde se extrai que a atividade de controle não é relevante em comparação às iniciativas legislativas, mesmo contando com a atividade comissional, alcançou-se a média de 8%. Assim, confirmou-se a hipótese de que o CN investiu muito mais tempo, ou seja, mais de 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.

No tocante à influência das comissões parlamentares, a pesquisa identificou que há 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. Não se pode desconsiderar a missão 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.

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 RICs, que são quase todos encaminhados. 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”. Nesse contexto, a gestão da presidente Dilma esteve mais fiscalizada do que a do presidente Temer, um comportamento atribuído à condução da gestão da coalizão.

325

Há um rico espaço para pesquisas no que tange à atividade de fiscalização exercida pelos parlamentares. A agenda envolve aplicar ao Senado os procedimentos quanto à frequência e à aprovação dos IFC, da mesma forma que aqui foi feito em relação à CD. Estudar as causas pelo baixo emprego dos instrumentos de controle quando comparados à produção legislativa, com a possibilidade de investigar os seus resultados, a exemplo do que se fez com o projeto de decreto legislativo.

Diante disso, conclui-se que a atividade de fiscalização parlamentar ocorre em proporção bastante menor do que outras. O Congresso Nacional entre legislar e fiscalizar prefere a primeira alternativa. Assim, torna-se imperioso os estudos sobre as possibilidades de melhor explorar os instrumentos de fiscalização postos à disposição dos integrantes do Parlamento, a fim de que, a partir do entendimento de suas funcionalidades, os parlamentares possam cada vez mais empregá-los em busca de melhorias na gestão dos recursos públicos, de aperfeiçoamentos nas políticas públicas e, em última instância, de fortalecimento do sistema democrático.

6. Referências

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. Disponível em: <http://bit.ly/2BPujTt>. Acesso em: 10 jan. 2021.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento Brasileiro**. Processo, Produção e Organização Legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.

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. 168, p. 7-17, 2005.

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 jan. 2021.

326

ANDRADE, Aparecida Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 296 p.

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.

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 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.497, de 4 de agosto de 2015**. Regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3g0Y3OJ>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.516, de 10 de setembro de 2015**. Regulamenta a formação do Cadastro Nacional de Especialistas. Brasília, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2FBEsbH>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 157, de 2015**. Susta a aplicação do Decreto nº 8.497, de 4 de julho de 2015, da Presidência da República, que "Regulamenta a formação do Cadastro Nacional [...]". 2015c. Disponível em: <https://bit.ly/2KynsFE>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 155, de 2015, da CD.** Requer a realização de Audiência Pública para discutir Projeto de Lei que dispõe sobre o exercício da profissão de cuidador de pessoa idosa. 2015d. Disponível em: <https://bit.ly/2Kz0Zbv>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 132, de 2016, da CD.** 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 (RJ). 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/3kWEBFv>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Reunião Deliberativa da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC.** Reunião de 8 de abril de 2015e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1319140.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2020b. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal.** 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36A5jwn>. Acesso em: 10 jan. 2021.

327 BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 42, de 2016, do SF.** 2016b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127663>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatórios Anuais de Contas do TCU.** 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2J1idgP>. Acesso em: 10 jan. 2021.

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 jan. 2021.

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.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSzVZPlJtZ0JlMwMDYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiNmMwYTFmMTZkMGE5OTc3MTI4Nzc5YTkwOTlkMWQOMmYiO30%3D>. Acesso em: 10 jan. 2021.

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.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá Carneiro. **Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.

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 jan. 2021.

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 jan. 2021.

328 COTTA, Maurizio. Verbete Parlamento. In: BOBBIO, Noberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfr. **Dicionário de política**. Tradução: Carmem C. Varriale; Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. (coord.). 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

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 jan. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001a. 232 p.

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://bit.ly/3tu1963>. Acesso em: 10 jan. 2021.

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 jan. 2021.

LAPA, Priscila Maria. **O papel do legislativo no processo orçamentária**: explicações, modelos e teorias na Ciência Política brasileira. 2007. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. 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://bit.ly/2Ljtrid>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle legislativo em democracias presidencialistas**: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María. **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Fórmula de Yamani**. Notas de Aula. Instrumentos de pesquisa em Ciências Sociais. 2014.

MOISES, José Álvaro. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 135 p., 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 10 jan. 2021.

329 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: 10 jan. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9 n. 3, p. 112-126, 1998.

OGUL, Morris S. **Congress Oversees the Bureaucracy**: studies in legislative supervision. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1976, 237 p.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo. O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção. 2007. **Revista Consultor Jurídico**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2LBpJgv>. Acesso em: 10 jan. 2021.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

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 jan. 2021.

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 jan. 2021.

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: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, v. 18, n. 30, jul. /dez. 2016, 225 p.

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://bit.ly/39LDFBh>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. 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, 2004.

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 jan. 2021.

330 SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011. 216 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

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, n. 33, v. 20, janeiro/junho de 2018, 2019.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. **Accountability horizontal**: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura. 2020. 183 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Brasília, 2020. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40164>. Acesso em: 10 jan. 2021.

The parliamentary oversight by the National Congress from 1988 to 2018: volume, frequency and approval rate

Ronaldo Quintanilha Silva

Abstract: The research demonstrates the volume of the exercise of the typical function of the National Congress to supervise the acts of the Executive Power in the period from 1988 to 2018, through instruments of inspection and control (control tools). In addition, the frequency and approval rate of these instruments were verified during the 55th Legislature in the Chamber of Deputies. The methodology is based on quantitative and qualitative techniques, in order to empirically study horizontal accountability. It is concluded that the control activity represents less than 10% of the National Congress effort. The deputies' preferred instrument is the information requirement followed by the proposals of public hearings. And consequences have been identified since the presentation of the draft legislative decree, what has been called "expectation of control". Thus, when measuring such activity, the role of the Legislative Power to oversee acts and decisions within the scope of Public Administration is reinforced.

Keywords: Legislative Power; National Congress; Supervisory function; Horizontal accountability.

La supervisión parlamentaria por el Congreso Nacional de 1988 a 2018: volumen, frecuencia y tasa de aprobación

Ronaldo Quintanilha Silva

Resumen: La investigación demuestra el volumen del ejercicio de la función típica del Congreso Nacional de fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo en el período de 1988 a 2018, a través de instrumentos de inspección y control (herramientas de control). Además, la frecuencia y el índice de aprobación de estos instrumentos fueron verificados durante la 55ª Legislatura en la Cámara de Diputados. La metodología se basa en técnicas cuantitativas y cualitativas, con el fin de estudiar empíricamente la rendición de cuentas horizontal. Se concluye que la actividad de control representa menos del 10% del esfuerzo del Congreso Nacional. El instrumento preferido de los diputados es el requerimiento de información seguido de las propuestas de audiencias públicas. Y se han identificado consecuencias desde la presentación del proyecto de decreto legislativo, lo que se ha denominado "expectativa de control". Así, al medir dicha actividad, se refuerza el rol del Poder Legislativo de fiscalizar actos y decisiones en el ámbito de la Administración Pública.

Palabras clave: Poder Legislativo; Congreso Nacional; Función supervisora; Responsabilidad horizontal.

Recebido em 30 de abril de 2021
Aprovado em 7 de outubro de 2021