

Título do capítulo	CAPÍTULO 25 CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DE AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS CONDICIONADAS: PONTOS DE PARTIDA PARA O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS
Autor(es)	Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap25

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DE AUTORIZAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS CONDICIONADAS: PONTOS DE PARTIDA PARA O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

1 INTRODUÇÃO

Por mais de duas décadas, o Congresso Nacional tem exercido uma específica atividade de controle, por meio das deliberações na lei orçamentária sobre irregularidades apontadas em obras públicas federais, que tem merecido muito pouca atenção na literatura² e que abre ampla possibilidade de pesquisas no campo da governança orçamentária e dos estudos legislativos.

Este capítulo apresenta uma síntese descritiva do funcionamento dessa modalidade de controle parlamentar, seguida da discussão das possíveis abordagens teóricas sobre controle parlamentar e de um estudo empírico inicial sobre algumas implicações observáveis destas abordagens. Em conclusão, descrevem-se as principais direções em que pode avançar a agenda de pesquisas sobre o tema. O objetivo fundamental do texto é servir como ponto de apoio aos estudos sobre este objeto até hoje praticamente inexplorado, reunindo em um único local as principais referências teóricas e empíricas até agora sobre ele disponíveis, e sugerindo as linhas de investigação mais promissoras que pode ensejar.

2 SÍNTESE DESCRITIVA DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO DE OBRAS PÚBLICAS

O mecanismo que aqui se analisa é normatizado por seção específica do texto das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) federais a cada ano.³ Tem, em sua forma atual,⁴ as seguintes características principais. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza, ao longo do exercício, um conjunto de despesas e contratos custeados pelo orçamento

1. Consultor legislativo do Senado Federal; e doutorando em ciência política na Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <framalho@senado.leg.br>.

2. Os poucos trabalhos localizados que têm por objeto o mecanismo de bloqueio de obras irregulares decorrem de pesquisas de autores participantes em alguma de suas etapas, que buscam avaliar os seus resultados em termos de eficácia ou conveniência (Machado Filho, 2008; Alves, 2016; Silva, 2011; Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt, 2009b; Mattos *et al.*, 2009). Outros simplesmente mencionam-no, como um componente a mais, em raciocínios mais gerais sobre o funcionamento do sistema de controle e fiscalização estatais no Brasil (Speck, 2000; Olivieri, 2016; Gomide e Pereira, 2018).

3. Sua versão mais recente corresponde ao art. 9º, § 2º, e aos arts. 138 a 145 da LDO de 2021 – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lpxbt3>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

4. O procedimento vigente resulta de uma larga evolução histórica, iniciada em 1995 – quando as primeiras iniciativas nessa direção constaram da LDO –, sendo gradualmente refinada, ano a ano, até atingir a configuração atual. Para uma apresentação da evolução histórica do mecanismo, ver Brasil (2004); TCU (2016); Machado Filho (2008); e Brown *et al.* (2008).

federal.⁵ A seguir, encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) um relatório global dos resultados destas fiscalizações, nele apontando aqueles casos que mereceram recomendação pela paralisação ou pelo bloqueio da execução física, orçamentária e financeira em função de indícios de irregularidades graves. Esta recomendação decorre de indícios⁶ que sejam materialmente relevantes em relação ao valor total da obra ou do serviço considerado, e que possam causar prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros, ensejar nulidade de licitação ou contrato, ou representar grave desvio dos princípios constitucionais da administração pública. Partindo desta relação de recomendações – embora possa acrescentar quaisquer outros objetos que entenda necessários a partir de suas próprias verificações –, a CMO delibera sobre a autorização orçamentária para a realização de despesas (incluindo os restos a pagar) com tais objetos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ao inscrever a totalidade ou parte destes objetos em um quadro anexo à LOA, a CMO torna automaticamente bloqueada a execução de despesas com estes no exercício a que se refere a lei, até que posterior decisão da própria CMO, a qualquer momento do mesmo exercício, por meio de decreto legislativo, autorize o levantamento desta restrição. Dessa forma, a autorização legislativa para a realização da despesa fica condicionada à posterior liberação do próprio Legislativo, ainda que exista crédito orçamentário específico capaz de suportá-la. Quanto às indicações recebidas do TCU para bloqueio, pode a CMO endossá-las, decidindo pelo bloqueio na lei orçamentária; deliberar de modo contrário, não bloqueando determinado objeto; ou acrescentar ao bloqueio objetos que não tenham sido apontados para tal pelo TCU.

A partir de 2011, esse quadro de objetos passou a especificar de forma separada aqueles que, apresentando para a comissão necessidade de bloqueio, podem ter permitida a continuidade da obra em função da autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou da apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado.⁷

Em termos procedimentais, a competência formal para a aprovação do orçamento nesses termos é do plenário do Congresso Nacional, mas a aprovação pela CMO – tanto nas leis orçamentárias quanto nos decretos legislativos avulsos – tem caráter terminativo, somente podendo ser revista pelo plenário do Congresso mediante recurso subscrito por um décimo dos

5. Em geral, a fiscalização abrange obras públicas, embora não haja restrições a que se expanda o universo de fiscalização a outros tipos de despesa ou contrato.

6. Ressalte-se o caráter de indícios desses achados de auditoria, os quais devem estar objetivamente caracterizados, mas não se revestem da natureza de prova, a qual somente virá – no âmbito do TCU ou na esfera judicial – após serem submetidos a todas as etapas do contraditório e da ampla defesa previstas na legislação processual.

7. Trata-se, portanto, de potenciais irregularidades cuja natureza é financeira (sobrepço, pagamentos indevidos), não abrangendo outras irregularidades não financeiras, como falta de licença ambiental, erros de projeto etc. Para uma discussão mais extensa deste conceito e suas implicações sobre a efetividade do controle, ver Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt (2009a).

deputados e dos senadores que integrem a própria CMO,⁸ o que representa forte dominância decisória da própria comissão.⁹ Internamente, a CMO delega a relatoria da matéria a um colegiado interno. Atualmente, trata-se do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – um comitê permanente dedicado apenas ao exame deste tema, instituído na própria norma regimental da comissão, submetendo à CMO propostas em seu próprio nome.¹⁰ Até 2007, atuava na forma de um comitê de apoio ao relator-geral, cujos relatórios eram apresentados ora diretamente pelo comitê, ora como anexos do relatório geral.¹¹ A deliberação deste colegiado interno deve recolher e analisar tanto a recomendação do TCU quanto as respostas e as ponderações dos órgãos responsáveis pela obra ou serviço em discussão, realizando audiências públicas para a apresentação e o debate de posições. É obrigatório ter havido uma audiência pública sobre determinado objeto para que a deliberação da CMO seja distinta da recomendação formulada pelo TCU.

A CMO age, assim, como um filtro decisório, recolhendo as informações e as recomendações do TCU – bem como quaisquer outras fontes que considerar adequadas –, debatendo-as com os gestores de obras e serviços, e selecionando aqueles objetos (obras, contratos, convênios, ou suas parcelas) que não podem ter a sua execução realizada durante o ano, como forma de prevenir prejuízos graves aos cofres públicos. Em qualquer caso, a deliberação da CMO não tem absolutamente nenhum efeito jurídico sobre a apuração e as decisões do TCU a respeito do mérito da matéria, sendo as decisões completamente independentes. Isto não exclui a possibilidade de que as decisões da CMO sejam utilizadas como argumento ou elemento de consideração pelo TCU. Mas, se e quando isto ocorre, trata-se de decisão de mérito do próprio TCU, e em nenhum caso tem efeitos vinculantes ou predefinidos sobre as decisões da Corte, cuja interação com a CMO neste caso é estritamente de prestador de informações.

3 DESDOBRAMENTOS EM RELAÇÃO À EFICÁCIA DE FUNCIONAMENTO

Do ponto de vista do funcionamento do mecanismo de controle, algumas observações gerais devem ser desde logo registradas. A primeira é que o mecanismo teve grande impacto, ao menos em alguns episódios relevantes no cenário da administração pública. Um grande número de obras teve sua execução efetivamente bloqueada em alguns anos, o que se verá em números mais à frente. Este protagonismo dos órgãos de controle suscitou reações públicas da parte dos dirigentes federais e dos empresários da construção (Junqueira, 2009; Mattos *et al.*, 2009),

8. Art. 123 da Resolução do Congresso Nacional (CN) nº 1, de 2006 (Brasil, 2006).

9. Com efeito, no período examinado, não se identificou qualquer modificação feita pelo plenário do Congresso a alguma decisão adotada pela CMO em relação a bloqueio de despesas com indícios de irregularidades.

10. Art. 24 da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

11. Art. 11 da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

por vezes confundidas, de forma deliberada ou não, com críticas mais abrangentes a todo o funcionamento das instituições de controle (Cruz e Amora, 2011; Sassine, 2013).¹² Também de um ponto de vista qualitativo, o procedimento revelou-se capaz de gerar efeitos: ao menos em um ano (2009), a atuação de bloqueio atingiu obras que depois se revelaram fontes preferenciais de prejuízos aos cofres públicos e pagamentos ilícitos detectadas nas operações Castelo de Areia e Lava-Jato. Entre elas, citem-se os contratos na Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), na Refinaria Abreu e Lima (RNEST) e no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) (Netto, 2016, p. 72, 86, 110-111; Gaspar, 2020, p. 246, 279-280, 358-360, 362; Paduan, 2016, p. 313). No caso destas três obras a cargo da Petrobras, a decisão de bloqueio foi suplantada por um veto presidencial, não derrubado *a posteriori* pelo plenário do Congresso (Ribeiro *et al.*, 2010). Mesmo assim, a atuação de controle impôs um forte ônus político ao Executivo, ao forçá-lo a assumir posição explícita acerca da responsabilidade sobre as obras (Carvalho, 2017a; 2017b; Alves, 2011). Em síntese fundamental, o procedimento mostrou, na prática, que funciona, se e quando vem a ser exercitado.

Essa potencialidade de gerar resultados preventivos suscita uma importante hipótese de natureza causal: por que efeitos tão significativos decorreriam dessa atuação específica, quando existem já em funcionamento estruturas permanentes de controle preventivo e repressivo, como o controle interno federal, o próprio TCU em sua competência própria de fiscalização e julgamento, e o sistema judicial? Por que motivos a inclusão do Legislativo nesta engrenagem agregaria eficácia a estes recursos de *accountability* horizontal já existentes?¹³ A hipótese específica é que esta particular interação entre as duas instituições permite maximizar os recursos de poder de ambas, compensando-se mutuamente as limitações. O TCU aporta a sua capacidade de produzir informação precisa e incisiva em relação às potenciais irregularidades, em função de suas prerrogativas legais de acesso às informações e de sua capacidade técnica. Tal capacidade, porém, tem um calcanhar de Aquiles na obrigatoria lentidão decisória que impõe a natureza jurisdicional e sancionatória de seu funcionamento, o qual exige o cumprimento estrito de ritos processuais de contraditório e ampla defesa

12. A ponto de suscitar um debate intenso com o próprio quadro técnico do Congresso, que apresenta um rol de contra-argumentos às alegações levantadas em oposição ao mecanismo (Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt, 2009b).

13. *Accountability*, no sentido abstrato, representa a relação entre duas partes em que uma delas (agente) age por delegação de outra (principal) e deve prestar contas de suas ações à outra parte, o que envolve uma série de problemas decorrentes da relação entre o principal e as ações do agente, dificultando àquele o acesso à informação sobre estas ações e criando o risco de o agente desviar suas ações daquilo que foi especificado ou pactuado na delegação (Bittencourt, 2005, p. 229). Utiliza-se o conceito aqui num sentido institucional que projeta esta relação abstrata sobre a organização de uma sociedade política: "*accountability* horizontal" representa uma rede de agências estatais que, funcionando de forma integrada, dispõem dos poderes legais, respondem aos incentivos adequados e possuem as capacidades técnicas para agir – seja na forma de supervisão rotineira, seja por meio de sanções legais, ou até mesmo pela remoção dos agentes – contra atos ou omissões de outros agentes ou agências estatais que podem ser consideradas como ilegais ou inadequadas em termos de formulação ou execução de políticas públicas (O'Donnell, 1998; 2003). A expressão vem sendo utilizada pela literatura técnica e jurídica em português majoritariamente na sua forma original, pelo que não tentamos aqui traduzi-la.

(Speck, 2000, p. 181-184, 210-213; Gracie, 2007). Assim sendo, a ação do tribunal em muitos casos relevantes não é capaz de prevenir prejuízos, mas tão somente de tentar recuperá-los, o que resulta em resultados irrisórios em termos financeiros (Speck, 2000, p. 181-184; Visão..., 2011),¹⁴ sem mencionar os casos em que os prejuízos incorridos são por natureza irrecuperáveis, como as irregularidades no licenciamento ambiental. Por sua vez, a decisão legislativa tem natureza alocativa, de autorizar ou não a realização de determinada despesa. E, como ato de soberania do Parlamento, o qual envolve um julgamento exclusivamente de mérito sobre a despesa, sem implicar sanção a qualquer indivíduo, não depende do cumprimento de qualquer um destes ritos processuais. Desta maneira, a interação das instituições de controle permite que o Legislativo, se assim desejar, utilize de forma muito mais rápida a informação gerada pelo TCU – permite, portanto, a atuação preventiva do controle governamental, que de outra forma não seria material e juridicamente possível. Esta é, segundo a hipótese que se lança, a chave do impacto potencial que tem a ação de controle legislativo sobre a proteção às finanças públicas.¹⁵

4 DIÁLOGOS COM A TEORIA: ESTUDOS LEGISLATIVOS, COMPORTAMENTO PARLAMENTAR E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

O controle via negativa de autorização orçamentária para iniciativas e despesas irregulares é considerado pela literatura como típico do paradigma Westminster dos sistemas institucionais de *accountability* horizontal. Este paradigma tem o Parlamento como centro da atividade de controle, limitando-se os demais entes de fiscalização – em geral, denominados auditorias-gerais – a relatar suas constatações aos legisladores e ao público.¹⁶ A configuração brasileira é bastante característica do paradigma “napoleônico”, no qual as funções de fiscalização direta da ação governamental são concentradas em um organismo com poderes quase judiciais de investigar e – ao menos no âmbito administrativo e de recuperação de prejuízos materiais – punir. Em geral, este organismo é denominado tribunal de contas ou, em alguns países, controladoria. Assim sendo, para o caso do Brasil, haveria pouca expectativa teórica sobre o funcionamento ativo de um mecanismo de controle ancorado na elaboração orçamentária (Bittencourt, 2009, p. 14-21).

Essa baixa expectativa é inferida, na literatura do comportamento parlamentar, por meio da teorização sobre os escassos incentivos do parlamentar a

14. Como exemplo, editorial do *Correio Braziliense* (Visão..., 2011) aponta que “o maior volume de dinheiro desviado pela corrupção reavido pelos cofres públicos em toda a história do país” até então fora de R\$ 55 milhões – perante um valor atualizado do prejuízo de R\$ 1 bilhão –, recuperados em 2011 em razão de irregularidades que se iniciaram nos primeiros anos da década de 1990 (superfaturamento na construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo), e que foram, inclusive, o principal motivo para o início do mecanismo de tratamento legislativo das obras irregulares.

15. Esse raciocínio foi apresentado de forma direta em Silva Junior, Ribeiro e Bittencourt (2009b, p. 5-10), e, com formulações diferentes, mas com a mesma lógica, em Speck (2000, p. 188-189) e Machado Filho (2008, p. 39-42, 64-65).

16. Casos exemplares do Reino Unido, do Canadá e da Austrália (parlamentaristas), e dos Estados Unidos (presidencialista).

desempenhar o papel de controlador da administração em nome do interesse coletivo, sendo-lhe mais atraente assumir o papel de representante de interesses segmentados (setoriais, regionais) em busca de vantagens a serem extraídas do fundo público comum. Esta abordagem é bastante abrangente, e não distingue sistemas de governo ou regimes bi- ou multipartidários.¹⁷ Por isso, há baixa expectativa teórica de investimento ou engajamento sustentados da instituição parlamentar como um todo numa atividade de controle individual. Mesmo uma rara abordagem que enfatiza o potencial ganho político de um controle incisivo por parte da instituição parlamentar (Kriner e Schickler, 2016), profundamente baseada nas regras institucionais norte-americanas, propõe que o instrumento por excelência para um tal investimento na fiscalização seria a realização de audiências públicas e comissões de inquérito. Estas seriam capazes de criar muito mais pressão política com o eleitorado para conseguir influenciar a formulação de políticas no sentido da orientação prevalente no Parlamento.

Ainda no domínio mais geral da atividade legislativa, o mecanismo de fiscalização orçamentária aqui descrito, no qual o órgão auxiliar do Congresso cobre de forma sistemática um conjunto de despesas e atividades, e o Legislativo debruça-se também sistematicamente sobre elas para avaliar-lhes a regularidade, tem o perfil típico de “patrulha de polícia” (*police patrol*), ou seja, uma atividade

comparativamente centralizada, ativa e direta: por sua própria iniciativa, o Congresso examina uma amostra de atividades das agências do Executivo, com o objetivo de detectar e corrigir qualquer violação dos objetivos legislativos e, por meio dessa vigilância, desencorajar violações semelhantes (McCubbins e Schwartz, 1984, p. 166, tradução nossa).¹⁸

Ora, a atividade de “patrulha de polícia” tem sido apontada na literatura como cada vez menos exercitada pelos parlamentos, sendo gradualmente substituída pelo universo mais difuso do *fire alarm* (“alarme de incêndio”). Nele, o papel do Legislativo seria desenhar um sistema de regras formais e práticas pelo qual os cidadãos e os grupos de interesse tenham a capacidade de examinar por si mesmos as atividades executivas, e de acionar mecanismos de alerta e de contestação perante outras agências específicas, o Congresso ou o Judiciário (McCubbins e Schwartz, 1984; Lupia e McCubbins, 1994).¹⁹ A expectativa teórica pela manutenção e fortalecimento de uma atividade de controle qualquer penderia então no sentido contrário, o de descaracterizar uma ação proativa de “patrulha de polícia”

17. Ver Bittencourt (2009, p. 15-16). Para o caso brasileiro, ver Olivieri (2016, p. 22).

18. “Comparatively centralized, active and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations”.

19. Para o caso brasileiro em especial, ver Figueiredo (2001, p. 715-716).

em favor da criação de mecanismos disseminados de captação de denúncias ou outras formas de denúncias isoladas sobre hipotéticas irregularidades.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, em particular, a literatura converge para duas visões predominantes sobre a dinâmica da formação de coalizões majoritárias no Parlamento, que seriam a chave da capacidade presidencial de implementar a sua agenda de políticas – e, portanto, a estratégia por excelência dos presidentes.²⁰

Na primeira vertente, as coalizões são um jogo de trocas protagonizado por um presidente que, mesmo tendo fortes poderes formais na esfera legislativa, tem por necessidade e objetivo obter votos em favor de sua agenda de políticas nacionais, e por um Parlamento que tem por objetivo principal obter vantagens setoriais ou locais de interesse individual de legisladores ou bancadas específicas. Estas vantagens se materializam em despesas localizadas de interesse eleitoral (*pork barrel*)²¹ inseridas no orçamento, bem como no controle de cargos ministeriais ou de escalão inferior no Executivo por parte dos partidos e dos legisladores engajados no jogo. Chaisty, Cheeseman e Power (2018, p. 4496, tradução nossa) incluem, além desses fatores, os poderes de mando do presidente em seu próprio partido e os mecanismos informais de troca de favores:

acesso a recursos eleitorais (financiamento de campanha e assistência administrativa), tratamento favorável por parte do Estado aos interesses empresariais dos aliados, a entrega de postos lucrativos ou influentes fora do legislativo e do gabinete – tais como nomeações para entes paraestatais e conselhos de empresas – e, em alguns casos, transações ilícitas.²²

Além disso, a estrutura da negociação entre Presidência e Legislativo é postulada por alguns autores como fragmentada entre o presidente e cada parlamentar individual. Outros autores descrevem como sendo centralizada nas lideranças partidárias no Congresso, o que daria estabilidade e credibilidade às barganhas. Ames (2001) e Figueiredo e Limongi (1999) são os porta-vozes clássicos de cada uma destas abordagens. Independentemente de quais sejam os canais de interlocução, ou de levar-se em consideração outros instrumentos adicionais de transação, o raciocínio formulado neste texto sobre o papel das despesas orçamentárias não se altera.

20. Para uma caracterização completa dessa disjuntiva na literatura, ver Bittencourt (2019, p. 25-60). Uma versão anterior, mais simplificada, pode-se encontrar em Bittencourt (2012).

21. Despesas *pork barrel* são aquelas que materializam benefícios que: i) são concedidos a uma área geográfica específica, suficientemente pequena para permitir a um parlamentar ou político individual ser reconhecido como o responsável por tê-las concedido; ii) são distribuídos de tal forma a levar a eleitores a acreditarem que o parlamentar ou político tenha sido o responsável pela sua concessão; e iii) têm os custos resultantes distribuídos de forma difusa no orçamento, ou de alguma outra forma dissimulados, de modo a não serem percebidos pelos beneficiários em sua condição de contribuintes (Ellwood e Patashnick, 1993, p. 23).

22. "Access to electoral resources (campaign finance and administrative assistance), favourable state treatment of allies' business interests, the conferral of lucrative or influential positions outside of the legislature and the cabinet – such as appointments to parastatals and the boards of businesses – and, in some cases, illicit forms of exchange".

A segunda vertente enxerga na formação de coalizões uma divisão transversal do Estado pela qual a distribuição de cargos ministeriais implica a virtual delegação, pelo presidente, de áreas inteiras de política pública a determinados partidos ou agrupamentos. Isto acarretaria o compartilhamento dos benefícios e dos ônus de sua implantação com estes partidos ou grupos.

Qualquer uma destas abordagens, porém, terá na definição das alocações orçamentárias um eixo de implementação. Tanto cabe ao orçamento materializar a entrega de recursos de interesse eleitoral aos parlamentares – em uma transação de recursos públicos trocados por apoio à agenda de políticas do Executivo, nos termos da primeira visão –, quanto garantir a execução de parte relevante das políticas das quais os parceiros de coalizão são coformuladores e defensores, conforme a segunda vertente.²³ Portanto, em qualquer caso, o interesse parlamentar – quer individual, quer coletivo – ver-se-ia atendido pela execução dos desembolsos orçamentários, sendo contraintuitivo postular incentivos para que privilegiem um papel prudencial e de restrição ao gasto individualizado em função de considerações de eficiência ou regularidade. Em outras palavras, sendo as despesas orçamentárias a materialização do interesse do parlamentar individual (ou de sua bancada, ou partido) no jogo da governabilidade, não se espera que estes mesmos parlamentares tenham incentivos a agir de forma mais rigorosa do que qualquer outra instância institucional diante da detecção de possíveis irregularidades.²⁴

Pode-se aventar a possibilidade de ganhos de reputação por parte de alguns parlamentares em função de um papel proativo de combate à corrupção e ao desperdício.²⁵ Em sentido mais amplo, o impacto desestabilizador sobre o sistema político – e, portanto, sobre os interesses diretos dos ocupantes de cargos políticos e seus partidos na manutenção do *status quo* – proveniente dos efeitos de escândalos de corrupção tem sido apontado como um fator relevante na política latino-americana, principalmente em relação aos chefes do Executivo e sua popularidade (Pérez-Liñan, 2009, p. 113-214),²⁶ mas também, de forma indireta, capaz de influenciar posições no Legislativo (Praça, 2013, p. 123-158).

23. Em abordagem própria da política distributiva de coalizões, que considera as duas vertentes como teoricamente alinhadas, Meireles (2019) também reitera que a chave que associa a participação na coalizão e o interesse dos potenciais parceiros no Legislativo (nesse caso, os partidos como tais) é o controle sobre o orçamento das pastas.

24. Ou, numa formulação menos parcimoniosa, o comportamento teoricamente esperado dos parlamentares é o contrário, ou seja, uma maior leniência com o desembolso das programações, deixando considerações de regularidade formal ou material do gasto para verificação *a posteriori* por outras instituições de controle.

25. Ponto sugerido, em parte, por Kriner e Schickler (2016), embora seu raciocínio dependa em grande medida da dinâmica bipartidária norte-americana, em que um controle agressivo gera, quase automaticamente, perdas reputacionais ao partido incumbente no Executivo diretamente apropriáveis pelo partido oponente.

26. Não obstante, em trabalho posterior, o mesmo autor relativizou esse protagonismo da reação à corrupção e veio a atribuir as pressões populares geradoras de instabilidade política fundamentalmente a crises de natureza econômica e ao perfil mais ou menos radicalizado do sistema político preexistente (Pérez-Liñan e Polga-Hecimovich, 2016).

Sem descartar essa possibilidade, percebe-se na literatura sobre o caso brasileiro que aborda diretamente a questão de irregularidades ou corrupção no orçamento uma ênfase em sentido oposto. Segundo esses autores, um dos fatores mais relevantes para o interesse parlamentar em cada determinada liberação orçamentária específica seria a oportunidade de obtenção de vantagens ilícitas, seja diretamente, seja na forma de financiamento de campanha (Lima e Miranda, 2006, p. 344; Samuels, 2002; Bezerra, 1999, p. 244-252; Speck, 2000, p. 135-136).²⁷ O desdobramento deste raciocínio será, portanto, um forte incentivo aos parlamentares – ou a um número não desprezível deles – a lutarem pela continuidade dos desembolsos, inclusive (ou especialmente) daqueles empreendimentos ou objetos que apresentarem irregularidades das quais sejam potenciais beneficiários diretos ou indiretos. Existem, de fato, menções esparsas, na imprensa e em levantamentos avaliativos, a uma tendência de rejeição das recomendações de paralisação do TCU por parte da CMO por razões simplesmente de conveniência política (Camarotto, 2014; Lima, 2015; Olivieri, 2016, p. 27).

Toda esta breve revisão teórica aponta para algumas implicações observáveis de grande importância, comuns a várias dessas abordagens. De um lado, esperar-se-ia das abordagens tradicionais não um fortalecimento da ação de controle via orçamento, mas uma diminuição de sua intensidade, volume e abrangência. De outro lado, como consequência dessa tendência, também seria de esperar-se exatamente o oposto da trajetória de institucionalização²⁸ dos diferentes aspectos ligados à faceta distributivista do orçamento brasileiro verificada no Poder Legislativo, que abrange, por exemplo, a consolidação normativa da CMO e as tentativas de atribuição de impositividade às alocações orçamentárias (Praça, 2013).

Por fim, a escassez de incentivos dos parlamentares a fazer prevalecer o controle sobre o interesse em obter o desembolso orçamentário *a fortiori* sugere uma postura de exercício leniente das decisões de bloqueio, com um viés sistemático de liberações de alocações orçamentárias diante da sinalização do órgão de auditoria. Este, por sua vez, independentemente do mérito intrínseco de suas decisões, presume-se não influenciado pelos mesmos incentivos que incidem sobre os parlamentares em sua atuação legislativa.

No âmbito das abordagens de governança orçamentária que inspiram boa parte desta publicação, a primeira questão teórica relevante é o papel múltiplo do

27. Descrevendo casos concretos: Gaspar (2020, p. 81-82, 106-108).

28. Aqui entendida, de forma simplificada, como a consolidação de regras formais e informais que direcionem o repertório de procedimentos adotados por uma organização (no caso, o Congresso Nacional) para a realização de determinado fim, estabelecendo para seus participantes uma lógica a ser seguida em meio aos conflitos e às ambiguidades inerentes ao ambiente político, capaz de coordenar múltiplas atividades, moderar conflitos, mitigar ambiguidades e reduzir riscos morais e custos de transação no universo de ações políticas em questão (March e Olsen, 1989, p. 21-38).

Congresso como “guardião”, “gastador” e “controlador externo” (Borges, 2015). Isto impede que sua atuação institucional contemple apenas a promoção e a fiscalização da qualidade, da transparência e do desempenho da ação estatal, atributos constitutivos do papel deste último tipo de ator. Em não sendo um controlador externo exclusivo, conceitualmente espera-se que suas decisões venham a divergir daquelas de um controlador típico como o TCU (Borges, 2015, p. 150-153). Os modelos de governança (*op cit.*, p. 81-86) enfatizam a divisão de papéis dentro do Executivo, sendo paradigmas de guardião os ministérios de finanças, e de gastadores os ministérios e as agências setoriais. O objeto do jogo é fundamentalmente o montante financeiro a distribuir entre os agentes – não sua distribuição entre projetos específicos –, e seus resultados são medidos pela distribuição do montante financeiro entre agentes, independentemente da sua alocação em obras ou despesas específicas. No entanto, a natureza da inserção dos membros do Congresso no jogo político brasileiro – quer como coparticipante da formulação de políticas e da alocação de recursos dentro da coalizão governativa, quer como interessado em programações orçamentárias distributivas por ele mesmo estabelecidas²⁹ – faz com que seus interesses tendam majoritariamente aos do papel de gastador no modelo. Tais interesses coincidem plenamente, em seu sentido explicativo da atividade de controle parlamentar de despesas individualizadas, com as abordagens de estudos legislativos anteriormente exploradas.

5 LEVANTANDO OS PRIMEIROS DADOS: MATERIAIS E MÉTODOS

Para abordar as implicações da atuação do Legislativo como órgão controlador no âmbito do mecanismo aqui apresentado, o foco empírico do estudo é, portanto, o conteúdo decisório trazido pelos parlamentares em relação às obras, aos contratos e às despesas submetidos ao mecanismo. O referencial de comparação para a avaliação dos efeitos da natureza política do controle parlamentar sobre os resultados do mecanismo em termos do conteúdo decisório dele resultante será a diferença deste padrão legislativo em relação às opções formuladas pelo TCU.

Com esse objetivo, foram compiladas as decisões adotadas no processo de deliberação da LOA pelo comitê dedicado ao exame das informações do TCU para cada objeto de controle em termos do bloqueio ou desbloqueio da execução de cada obra – razão de ser do próprio instrumento de controle –, em todos os exercícios para os quais havia dados disponíveis, de 2002 a 2020.³⁰ O termo “objeto” representa cada item submetido a controle e analisado para efeitos de bloqueio ou desbloqueio, que pode ser a totalidade de uma obra ou programação orçamentária, mas também pode ser um contrato, um convênio ou uma parcela de algum destes instrumentos. É este item que é especificado no anexo

29. Ver Borges (2015, p. 75-76, 122-123).

30. Para exercícios anteriores a 2002, não havia relatórios disponíveis na página eletrônica da CMO.

correspondente das leis orçamentárias como sendo bloqueado na sua execução. O momento de registro destas decisões é a aprovação da LOA pela CMO – e, posteriormente, pelo Plenário do Congresso –, desconsiderando, portanto, eventuais vetos – que ocorreram uma vez, em 2009.³¹

Essa estratégia tem, por certo, algumas limitações. Ao utilizar os dados apenas do relatório anual entregue à votação da CMO pelo comitê encarregado, desconsidera as deliberações adotadas durante o ano na forma de decretos legislativos, que modificam as decisões de bloqueio e desbloqueio adotadas na votação da LOA. Isto não retira a utilidade da análise, visto que, do ponto de vista do comportamento parlamentar, não há motivos para pressupor que eventuais posicionamentos adotados na deliberação global da lista de bloqueios quando da tramitação do projeto de lei orçamentária sejam distintos daqueles adotados ao longo do ano. Do ponto de vista institucional das regras do jogo decisório, a deliberação sobre o anexo da LOA tem uma periodicidade fixa, exigindo dos parlamentares uma manifestação expressa, enquanto a eventual votação sobre avisos isolados ao longo do ano é passível de ser ou não trazida à agenda pela CMO. Neste sentido, a existência de um poder de controle de acesso à agenda decisória por parte da CMO – permitindo tanto a deliberação de bloqueio ou desbloqueio sobre uma obra quanto uma não decisão por meio da simples omissão desta deliberação – implica um marco institucional substantivamente distinto, o que recomenda não misturar sua análise com o da indicação anual.³² Outra limitação da abordagem adotada é não abranger a especificação de um ou mais atributos de indícios de irregularidades em cada objeto, os quais são debatidos individualmente e eventualmente modificados pela CMO. No entanto, o efeito concreto de um bloqueio ou desbloqueio incide sobre o objeto independentemente do número de indícios de irregularidade nele arrolados, pelo que o estudo sob o foco aqui apresentado, ao considerá-los, aumentaria em complexidade sem acrescentar capacidade explicativa sobre as questões levantadas. Também existem, em alguns casos, modificações na descrição do objeto estabelecendo exceções parciais ao bloqueio – por exemplo, bloqueando um determinado contrato exceto quanto à elaboração de projeto executivo, ou limitando o bloqueio a determinadas parcelas da obra contratada. Ainda que se trate de modificações substantivas na decisão de bloqueio, estas não são consideradas neste levantamento, pois eventuais

31. Esta opção não capta o efeito final do mecanismo após os vetos, mas permite focalizar analiticamente o levantamento no comportamento parlamentar. A introdução do presidente como ator decisório, por meio do veto, traria outro fator causal concorrente, o que poderia distorcer a avaliação sistemática do comportamento parlamentar que aqui se desenvolve.

32. Além do fato de que um ator-chave do processo também é distinto: no caso dos avisos votados individualmente, o relator pode ser qualquer parlamentar da CMO designado pelo seu presidente; para o relatório anual, a relatoria e o poder de agenda a ela associado pertencem ao próprio comitê.

liberações ou paralisações parciais do objeto não seriam passíveis de tratamento por uma escala categórica de classificação tal como a utilizada.³³

A fonte principal de dados utilizada são os relatórios do comitê encarregado de examinar as informações do TCU e propor as decisões de bloqueio à CMO.³⁴ Tais relatórios, disponíveis na página eletrônica da CMO,³⁵ têm características heterogêneas, sendo por vezes bastante completos na descrição das decisões, por vezes lacônicos. Por isso, reconstituir o processo em determinados anos exige triangular informações provenientes do próprio anexo da LOA correspondente, dos acórdãos do TCU que trataram da matéria, ou das notas taquigráficas das sessões em que ocorreram determinadas votações.³⁶ Somente são consideradas decisões que envolvam a recomendação de paralisação (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP),³⁷ ou, posteriormente à formalização do critério na LDO de 2011, a indicação da necessidade de retenção ou garantia de valores para a não efetivação da paralisação (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR).

Os dados das decisões sobre objetos individuais são sistematizados na tabela A.1 do apêndice.³⁸ O comportamento decisório dos parlamentares é tipificado em seis categorias: a coincidência da decisão do comitê com a recomendação do TCU (C1); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em fatos supervenientes que eliminam objetivamente a causa do bloqueio recomendado³⁹ (C2); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (C3); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em fatos supervenientes que fazem surgir objetivamente alguma causa para bloqueio⁴⁰ (C4);

33. De toda forma, no levantamento individual não se encontrou nenhum caso que sugerisse que uma matização dessas do objeto do bloqueio tivesse o efeito indireto de ameaçar os efeitos substantivos de prevenção pretendidos com o bloqueio do objeto correspondente.

34. Como visto na seção 2, tratava-se de um comitê de apoio ao relator-geral, por este designado (Resolução do CN nº 1/2001), de 2002 a 2006; e, de 2007 em diante, de um colegiado permanente da CMO, por força da Resolução do CN nº 1/2006, com integrantes formalmente indicados pelas lideranças partidárias na comissão (Brasil, 2001; 2006).

35. Os endereços detalhados estão no apêndice A. Não foram encontrados relatórios anteriores a 2002.

36. Toda a trilha de compilação dessas informações está disponível mediante solicitação ao autor.

37. Para efeito deste levantamento, são entendidas como recomendações de paralisação do TCU tanto aquelas que tenham sido formalizadas mediante decisão colegiada ou monocrática de relator (IGP), quanto aquelas que, não alcançando esta etapa decisória, tenham sido comunicadas por despacho do presidente do TCU como tais – sistemática vigente até a LDO de 2010 (TCU, 2011) – ou, ainda, tenham tido como última manifestação no TCU uma recomendação de paralisação como proposta da unidade técnica – naturalmente, considerando-se sempre a última destas posições levada ao conhecimento do comitê em cada momento de apreciação legislativa.

38. As decisões individuais, identificadas por ano, obra e objeto, estão disponíveis em formato de planilha mediante solicitação ao autor. O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária, e, portanto, as decisões de cada ano são registradas no anexo de bloqueio da lei orçamentária para o exercício seguinte. Por exemplo, as decisões compiladas na linha 2017 foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018.

39. Por exemplo, a anulação formal de um edital de licitação que era objeto de recomendação de bloqueio.

40. Trata-se do oposto do critério C2.

a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (C5); e qualquer outro critério eventualmente adotado que não corresponda aos anteriores (C6). Nesse universo, o critério C3 indica uma opção substantiva do decisor parlamentar por desconsiderar a posição do TCU e não restringir a execução de uma obra ou contrato pela Corte considerado irregular e ensejador de paralisação. O critério C5 representa a posição oposta – a opção parlamentar pelo bloqueio ocorre mesmo quando o TCU não indica a sua imprescindibilidade. Nos demais casos, verifica-se o alinhamento das posições dos dois órgãos.⁴¹ Deve-se admitir que a distinção entre *divergência de mérito* e *fato superveniente* depende de uma apreciação valorativa de quem compila os dados. No entanto, trata-se de efeito inevitável de qualquer trabalho de categorização de dados desta natureza, e os riscos de inexatidão desta classificação são inferiores ao viés que seria introduzido pela classificação como divergência parlamentar de constatações desta natureza, em que a diferença de posições não decorre de julgamentos, mas de fatos objetivos.⁴²

6 RESULTADOS E CONTRASTE DAS HIPÓTESES

Inicialmente, deve-se observar a ocorrência de um contínuo processo de institucionalização gradual da atividade. Como já apontado na descrição do mecanismo na seção 5, o procedimento foi ganhando complexidade e estabilidade nos sucessivos textos da LDO, com a superação de sucessivas lacunas na relação entre o Congresso e o TCU. Entre as lacunas, estão as já mencionadas definições precisas da classificação de IGR e das formas de pronunciamento do tribunal entre decisões colegiadas, monocráticas, da presidência e indicações técnicas. O agente principal, como também visto na seção 5, é um comitê específico formado por integrantes da CMO, que ganhou uma primeira menção normativa como um colegiado auxiliar do relator-geral do orçamento com esta finalidade específica a partir de 2002 (Brasil, 2001, art. 11, § 1º, inciso III) e posteriormente veio a ter seu caráter permanente, com as atribuições correspondentes, a partir de 2007 (Brasil, 2006, art. 24). A natureza rotineira, já incorporada aos procedimentos orçamentários estabelecidos, verifica-se pela ocorrência do mesmo processo de análise por um comitê da CMO e de apresentação do relatório para votação em todos os exercícios, sendo tal procedimento formalmente reconhecido como uma das competências específicas da CMO em seu normativo orgânico.⁴³ Assim,

41. Os casos C2 e C4 assemelham-se, na prática, ao caso C1, dado que não existiria diferença no julgamento de mérito na posição de ambos. O caso C6, que teria sentido indefinido, não ocorre em nenhum dos anos examinados. Existe também o caso de obras e contratos que não são objeto de recomendação expressa do TCU pelo bloqueio, mas são analisados explicitamente pelo COI em seus relatórios para, ao final, não serem incluídos pelo comitê na lista de bloqueios. Estes casos não são inseridos no levantamento.

42. De qualquer forma, o grande fator mitigador do risco de qualquer viés introduzido pela categorização realizada é a abertura feita aos dados individuais das ocorrências para replicabilidade.

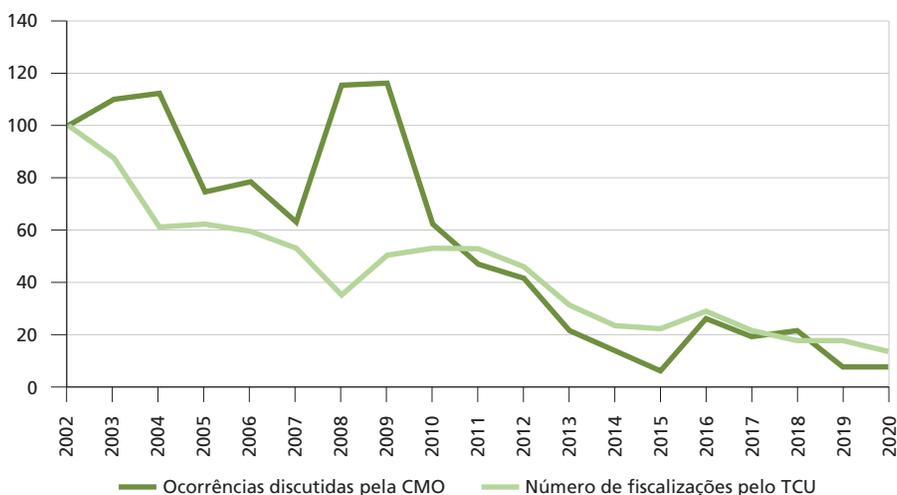
43. Conforme a Resolução do CN nº 1/2006, art. 2º, inciso III, alínea b; e arts. 121, 122, 123, 124 e 125 (Brasil, 2006).

todos os elementos convergem para a caracterização de um processo contínuo e sustentado de institucionalização da atividade, ao contrário da expectativa teórica de abandono tácito ou explícito por parte do Legislativo.

Outra dimensão de avaliação é o volume de atividade das agências envolvidas no mecanismo: um maior desincentivo ao controle parlamentar via orçamento levaria a uma redução tendencial, ao longo do tempo, no esforço dedicado à fiscalização, mantidas as demais condições constantes. O gráfico 1 demonstra a variação relativa das obras fiscalizadas pelo TCU e do número total de decisões adotadas pela CMO acerca de bloqueios.⁴⁴

GRÁFICO 1

Volume de obras fiscalizadas pelo TCU e de decisões adotadas pela CMO (2002-2020)
(2002 = 100)¹



Fonte: Base de dados da LOA (relatórios elaborados de 2002 a 2006), disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4oU5>>; base de dados da CMO (relatórios elaborados a partir de 2007), disponível em: <<https://bit.ly/3xlvGAp>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores relativos.

Verifica-se, de fato, uma queda, relativamente estável, do volume de obras fiscalizadas pelo TCU, que corresponde à primeira etapa do mecanismo e a uma medida do esforço bruto aplicado à fiscalização. Esta queda não significa um abandono do mecanismo – o número absoluto para 2020, o ponto mais baixo da série, representa 59 obras –, mas sim uma abrangência menor do universo de obras. Este resultado é, por um lado, fortemente influenciado pela redução

44. Trata-se de métricas diferentes, pois a atividade do TCU é contabilizada por obra (empreendimento global) e a da CMO, por objeto (que pode abranger vários contratos ou parcelas de uma obra). O que se pretende mostrar aqui é a variação relativa, ao longo do tempo, de cada uma das duas vertentes de atividade do mecanismo, permitindo-se a comparabilidade na mesma escala no gráfico 1.

sistemática do investimento público nos últimos anos, verificada de forma dramática a partir de 2015, que leva automaticamente a uma redução do universo de obras a analisar. Por outro lado, pode ser influenciado por uma maior seletividade na alocação de recursos pelo TCU, ao concentrar-se em fiscalizações de empreendimentos de maior vulto. De toda forma, a redução de mais de 80% deste número bruto de fiscalizações não permite refutar, de plano, a hipótese de uma redução dos esforços dedicados à fiscalização, embora tal redução não se deva a uma decisão do Congresso, mas do próprio TCU, dado que as especificações da LDO sobre o universo de obras não se alteraram.

Por sua vez, o número de decisões discutidas pela CMO também caiu na mesma proporção global (mais de 80%), mas não de forma tão escalonada. Verifica-se uma permanência de altos valores relativos até 2009, seguida de uma queda abrupta para 2010, continuando então a tendência de queda em proporções bastante estáveis até o valor relativo de 2019, que corresponde a menos de 10% dos 130 objetos deliberados em 2002. Tendo em vista que esta métrica representa, essencialmente, o número de objetos que tiveram recomendação de paralisação ou retenção – IGP ou IGR – pelo TCU, também aqui a maior parte da influência sobre o resultado será explicada em função de fatores incidentes sobre o próprio TCU. O tribunal atribui este número cadente de situações ensejando recomendação basicamente ao efeito positivo da fiscalização exercida ano após ano sobre a qualidade da gestão das obras.

Trata-se de obras que apresentaram irregularidades potencialmente classificadas como IGP, mas que os gestores, antes mesmo da apreciação do processo pelo plenário (...), adotaram medidas para sanar as constatações, [sendo que] por vezes, a adoção dessas providências foi feita ainda durante o período de auditoria (TCU, 2011, p. 33).

A queda também é atribuída aos reflexos da mudança da prioridade das fiscalizações, que, ao passar a enfatizar empreendimentos em fase inicial – projetos de engenharia e primeiras etapas de licitação –, permite a correção mais rápida e menos custosa das irregularidades, evitando a necessidade de indicar a paralisação do empreendimento como última alternativa à continuidade de uma execução comprometida (TCU, 2011, p. 8-10). Também é mencionado que o tribunal é bastante mais restritivo nas recomendações de paralisação quando as obras em questão já têm um grau elevado de execução física, especialmente se acima do limiar de 75% (TCU, 2011, p. 9, item 37). Combinando-se este dado com a já discutida redução dramática do volume de investimento (e, portanto, de obras iniciadas), ver-se-á que as obras significativas que persistem na segunda metade do período examinado serão, em proporções cada vez maiores,

obras de elevado grau de execução.⁴⁵ Este é outro fator causal que nada tem a ver com o comportamento parlamentar.

Outro elemento referido pelo tribunal é a especificação progressivamente mais restritiva do conceito de indício de irregularidade que motiva uma recomendação de paralisação (TCU, 2011, p. 9-10, itens 38 a 44). Neste sentido, embora seja bastante nítida a redução da aplicação potencial deste instrumento, o que se pode depreender é um aumento da precisão conceitual e uma redução de ambiguidades, aproximando a regra formal de uma melhor descrição das circunstâncias materiais que justificam a intervenção legislativa. Isto sugere a possibilidade de que parte das recomendações de paralisação dos anos iniciais representaria algo como um excesso em relação ao conjunto de problemas que realmente demandavam tal providência, motivado pela excessiva generalidade da especificação da demanda legislativa de informação. Todos estes fatores representam causalidades plausíveis que não se relacionam com elementos internos ao processo parlamentar. Assim, esta faceta da redução do volume de recomendações de paralisação – e, mais genericamente, do volume de casos discutidos no âmbito decisório da CMO – não parece ter uma associação com as dimensões recolhidas na teoria, referentes ao interesse dos parlamentares na fiscalização. Por isso, os dados não são conclusivos, nem favoravelmente, nem contrariamente, em relação à expectativa teórica.

Por fim, uma medida bastante simples do empenho parlamentar na matéria é dada pelas providências que adota o COI além do cumprimento da obrigação formal de deliberar sobre o anexo da LOA e suas consequências diretas para a tramitação interna desta lei. A solicitação, nos relatórios, de quaisquer providências adicionais a instituições externas ao processo orçamentário corrente,⁴⁶ desde meros pedidos de informações até a formulação de demandas e recomendações, indica uma atividade mais assertiva do colegiado parlamentar, ainda que de forma incipiente. Nesta escala de padrão de ativismo, as manifestações ao TCU seriam uma etapa intermediária, dada a relação institucional e operacional entre o Congresso e o tribunal nas atividades cotidianas da comissão. Por sua vez, a emissão de comunicações e demandas a terceiros (ministérios, Presidência da República etc.), acrescidas ou não de manifestação ao TCU, seria uma atuação ainda mais incisiva no sentido de ampliar os reflexos da ação de fiscalização centrada no quadro de bloqueio. No gráfico 2, o indicador do padrão de ativismo tem o valor 1 quando o COI não apresentou nenhuma manifestação a órgãos externos ao processo orçamentário; o valor 2 quando o COI encaminhou manifestação

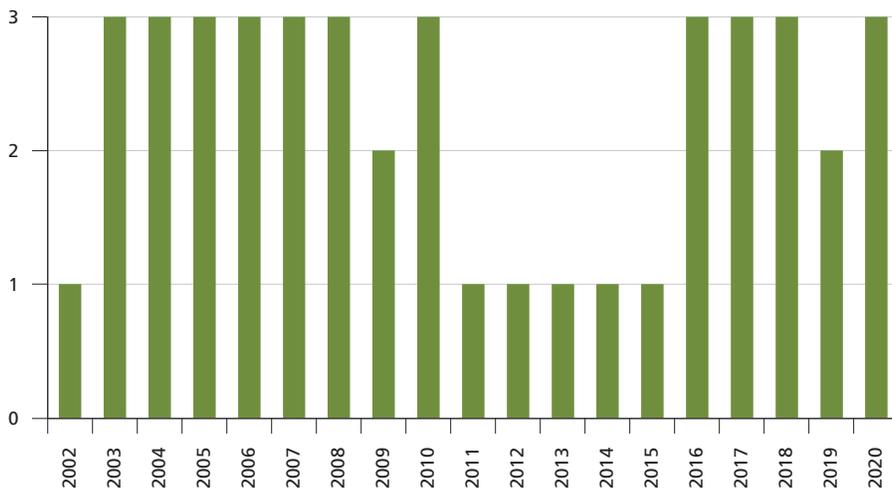
45. Pela simples razão de que não foram iniciadas outras obras no período.

46. Ou seja, qualquer manifestação dirigida a um agente que não seja a CMO, o Congresso Nacional, ou os relatores setoriais e geral da lei orçamentária em tramitação.

ou pedidos de providência apenas ao TCU; e o valor 3 quando o COI realizou manifestação ou pedidos de providência a outros órgãos além do TCU.⁴⁷

GRÁFICO 2

Padrão de ativismo – indicador de manifestações do COI a terceiros, por ano (2002-2020)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).
Elaboração do autor.

Pode-se perceber do gráfico 2 que, na maior parte do período considerado, o COI diligenciou a várias instituições diferentes, com apenas dois intervalos de ação limitada à decisão mínima regulamentar (restrita ao próprio Congresso), em 2002 e em 2011-2015, retornando posteriormente à proposição de medidas variadas. Estes dados sugerem que, sob esta perspectiva, os parlamentares têm exercido algum tipo de iniciativa própria de fiscalização. Ainda que tais iniciativas possam ser de menor impacto e custo político, como pedidos de informação e solicitação de ações posteriores pelo TCU, a sua existência já indica a possibilidade de que a CMO demonstre interesse específico na consecução destas atividades.⁴⁸ Desta forma, também este dado de ativismo contesta a expectativa teórica de desinteresse ou omissão legislativa na fiscalização.

Para a segunda linha de hipóteses teóricas, a de uma postura decisória mais leniente em relação às recomendações do órgão de auditoria quanto ao bloqueio

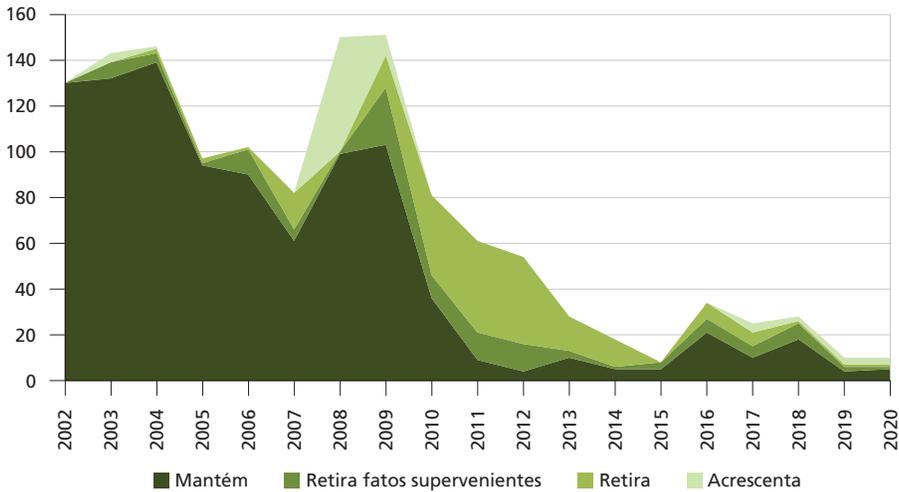
47. Na prática, no período examinado, não houve ano no qual tenha havido manifestação ou demanda a outros órgãos e não tenha havido cumulativamente demandas ao TCU.

48. Ainda que possa sugerir, também, a proposição de Lemos (2005) de que iniciativas voltadas à simples obtenção de informação podem servir de alternativas de baixo custo político ao parlamentar e baixa conflitividade com o Executivo, adotadas em lugar de outras mais incisivas.

de obras ou contratos, o gráfico 3 aponta o número absoluto de cada opção do COI, bem como o total de ocorrências verificadas em cada ano.⁴⁹

GRÁFICO 3

Decisões do COI em relação ao bloqueio ou desbloqueio de obras, por ano (2002-2020)
(Em números absolutos)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).

Elaboração do autor.

Obs.: Os critérios decisórios C4 (comitê propõe bloqueio não recomendado em razão de fatos supervenientes) e C6 (outro critério diferente dos critérios de C1 a C5) não tiveram ocorrências registradas no período e, portanto, não aparecem no gráfico 3.

Uma primeira constatação é que existem evidências de vários tipos de comportamento ao longo do tempo: exercícios em que a coincidência de posições entre o TCU e a CMO é absoluta (2004, 2005, 2006 e 2015); momentos em que sobressaem, de forma massiva, as liberações de obras impugnadas pelo TCU (2010 a 2014); e aqueles nos quais há mais bloqueios de iniciativa da CMO do que liberações por deliberação parlamentar (2007 a 2009). Assim, esta primeira exploração dos dados não endossa qualquer das posições teóricas contrapostas, quer a de um viés sistemático contrário à aplicação do bloqueio como meio de controle, quer a de convergência absoluta com as posições de mérito sugeridas pelo órgão técnico. A segunda proposição significaria associação do colegiado legislativo a uma missão eminentemente controladora, sobrepondo-se à defesa de interesses ligados à realização da despesa. Verifica-se, ainda, a concentração no tempo de tais perfis distintos de comportamento: de 2007 a 2009, uma nítida tendência a acrescentar elementos ao bloqueio; e de 2010 a 2014, uma tendência fortíssima a desconsiderar a posição do TCU e liberar obras contrariamente às

49. Desde logo, verifica-se a ausência de ocorrências nos critérios C4 e C6 em todos os anos examinados.

recomendações. O primeiro período tem uma matização necessária: o total de bloqueios acrescidos pode ter sido influenciado pela relativa incerteza entre as instituições quanto ao que seria, exatamente, a noção de indicação de retenção – o que, como mencionado nas seções 2 e 5, somente foi explicitado em 2011.⁵⁰ No segundo período, não há circunstância normativa ou externa ao processo decisório parlamentar que se possa mencionar como fator influente no resultado mais leniente. Não há como fugir à menção de que, em 2009, foi trazido pelo Legislativo ao quadro de bloqueio da LOA o conjunto de obras que apresentavam, a um primeiro exame, o maior porte físico e financeiro de toda a série histórica: várias obras de refinarias e portos da Petrobras – associadas, como apontado na seção 3, aos achados da Operação Lava-Jato – e vários contratos de grande porte da Ferrovia Norte-Sul. Grande parte destas obras persistiu ao longo do período 2010-2014, embora não tenham sido os únicos objetos de liberação pela CMO. Esta circunstância recomenda fortemente que uma análise diferencial do comportamento parlamentar no período leve em conta a possibilidade de uma dinâmica decisória diferenciada em função de obras ou empreendimentos que venham a ser associados, de forma fundamentada, a movimentações ilícitas de recursos entre empresas contratadas e agentes públicos. Não custa lembrar que, em 2009, obras com este perfil suscitaram, de forma inédita e não repetida posteriormente, um veto presidencial ao respectivo bloqueio na lei orçamentária (Ribeiro *et al.*, 2010).

Um refinamento quantitativo desses dados comportamentais pode ser captado em dois indicadores. O índice de intervenção relativo aponta a porcentagem, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das decisões do comitê que destoa, no mérito,⁵¹ das recomendações do TCU, em sentido favorável ou contrário ao bloqueio. Esta métrica avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição independente da recomendação do TCU dentro do universo de cada ano.⁵²

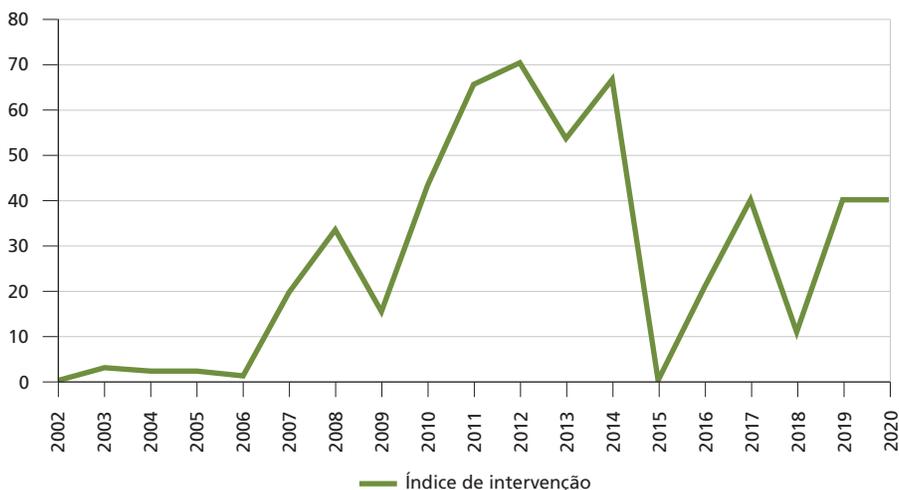
50. Em 2008, em particular, todos os cinquenta objetos acrescentados pela CMO à lista do TCU são indicações feitas pelo tribunal como “de possível retenção”. Contudo, o colegiado considerou que esta classificação não tinha amparo legal na LDO vigente e, portanto, exigia que os objetos assim indicados constassem no anexo da LOA como bloqueados.

51. Isto é, as decisões com critérios C3 e C5, desconsiderando-se já aquelas que simplesmente refletem fatos supervenientes que descaracterizam uma divergência de mérito (critérios C2 e C4).

52. A tabela A.1 contempla não apenas esse índice relativo, ponderado pelo total de ocorrências de cada ano, mas também o número absoluto de decisões divergentes em cada ano.

GRÁFICO 4

Índice de intervenção relativo – decisões do COI em divergência de mérito em relação às recomendações do TCU, sobre o total de decisões adotadas, por ano (2002-2020)
(Em %)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).
Elaboração do autor.

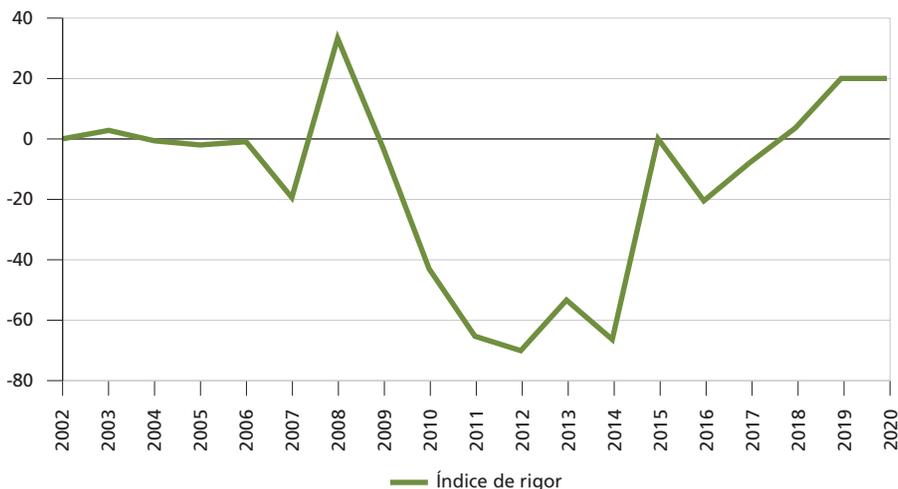
Fica claro no gráfico 4 que o padrão do Legislativo é alterar fortemente a cesta de recomendações de bloqueio apresentada pelo TCU, para mais ou para menos, segundo o ano. Isto indica a existência de uma dinâmica política própria nestas decisões, que não representam uma mera homologação automática para as avaliações do tribunal, mas uma posição própria dos parlamentares do COI – contrariamente à expectativa teórica de desinteresse ou omissão nesta atividade.

No mesmo movimento de comparação entre decisões parlamentares e propostas do TCU, o índice de rigor relativo aponta a porcentagem, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das modificações líquidas das decisões do comitê que representam posição mais rigorosa em termos de controle no sentido do bloqueio. Para tanto, toma-se o número de decisões de bloqueio adotadas sem recomendação expressa do TCU (C5), e dele subtrai-se o número de decisões de desbloqueio contra a recomendação do TCU (C3). A seguir, divide-se este resultado pelo número total de decisões adotadas naquele ano. Esta métrica de “bloqueio líquido” avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição mais rigorosa em termos de prevenção de riscos do que a própria

posição adotada pelo Tribunal.⁵³ Quanto menor for o valor, mais o comitê libera obras contra a opinião do TCU do que o contrário.

GRÁFICO 5

Índice de rigor relativo – decisões do COI em divergência de mérito em relação ao TCU, subtraídos os desbloqueios dos bloqueios, sobre o total de decisões adotadas, por ano (2002-2020)
(Em %)



Fonte: Bases de dados da LOA (de 2002 a 2006) e da CMO (de 2007 em diante).
Elaboração do autor.

O índice de rigor comprova a variabilidade do comportamento do COI, ora mais leniente, ora mais rigoroso do que a posição do TCU. Isto aponta a necessidade de um modelo causal mais complexo do que simplesmente a postulação de um interesse genérico do Legislativo em não impedir a realização dos desembolsos, ou, ao contrário, uma atitude sistematicamente conservadora motivada por um temor reputacional diante de denúncias de corrupção. Novamente, sobressai a nítida deriva para uma atitude de liberação de obras no período 2010-2014, não reproduzida de forma sistemática nos períodos posteriores, o que indica a plausibilidade de existência de outros fatores causais específicos àquele período.

Finalizando esta discussão, cabe discorrer sobre a convergência ou não das posições do relatório do COI, por um lado, e as do plenário da CMO e do Congresso Nacional, por outro.⁵⁴ As decisões nos dois âmbitos foram, na maioria dos

53. Além desse índice relativo, ponderado pelo total de ocorrências de cada ano, a tabela A.1, no apêndice, apresenta o número absoluto desse saldo de decisões divergentes em cada ano.

54. Não há registro de posições divergentes dessas duas instâncias no período examinado: todas as decisões adotadas pela CMO refletiram-se integralmente nos autógrafos da LOA aprovada pelo Congresso Nacional.

casos, coincidentes com as propostas do comitê. Houve sete modificações no total ao longo de todo o período: em 2020, três diferenças de mérito em relação ao COI, sendo uma delas contra a opinião do TCU;⁵⁵ em 2019, uma diferença de mérito representando um desbloqueio contra a opinião do TCU;⁵⁶ e, em 2009, houve uma modificação por fato superveniente, sem divergência de mérito,⁵⁷ e dois desbloqueios contra a recomendação do TCU.⁵⁸ Percebe-se, nas atas das sessões de votação destas sete mudanças de mérito,⁵⁹ intensas polêmicas, com muitos parlamentares defendendo acirradamente a derrubada dos bloqueios e outros sustentando os fundamentos argumentativos da decisão de paralisação adotada pelo comitê. Isto sugere que diferentes fatores causais podem incidir sobre parcelas distintas dos parlamentares em relação a esta atividade.⁶⁰ Aqui, um fato estilizado emerge fortemente da análise dos respectivos debates: em 2009, houve uma relativa divisão do plenário da CMO, com posições contrárias e favoráveis ao relatório do COI. Em 2019 e 2020, a defesa das posições do comitê ficou restrita aos seus coordenadores, que apresentaram o relatório, enfrentando uma barragem quase unânime de críticas e posições contrárias da parte dos demais parlamentares presentes.

O número pequeno dessas divergências – sete, num total de 1.348 ocorrências no período examinado – impede a postulação de uma dinâmica diversa entre o plenário da CMO e o colegiado que ela seleciona entre seus membros para examinar a matéria. Duas explicações causais – que não são mutuamente excludentes – surgem, de imediato, como possíveis interpretações para este achado.

55. Contra a posição do TCU, a obra de duplicação da BR-116/Bahia passou do critério C1 – em que se enquadrava a apreciação do COI – para o critério C3 – correspondente à posição do plenário da CMO –, mediante destaque contrário à posição do relatório do COI, votado e aprovado pela CMO. Os outros dois casos de modificação tratam da Ferrovia Transnordestina, que o COI e a CMO vinham sistematicamente incluindo na lista de bloqueios desde 2017, a partir de irregularidades graves suscitadas por vários acórdãos do TCU, mas que não recebeu formalmente a recomendação de paralisação pelo TCU em sua lista consolidada. Assim, dentro dos critérios adotados, estes dois últimos objetos foram reclassificados do critério C5 (posição original do comitê) para o critério C1 (posição adotada pelo plenário da CMO), e foram objeto de destaque contrário à posição do relatório do comitê, também votado na CMO. Esta modificação diminuiu o índice de intervenção de 40% para 27,27%, dado que as duas modificações na Transnordestina retiraram a posição de acréscimo em relação ao TCU; e reduziu pesadamente o índice de rigor de 20% para -9,09% – indicando que, além de abandonar dois acréscimos em relação à posição do TCU feitos pelo comitê, o plenário da CMO ainda retirou um bloqueio contrário à recomendação do tribunal.

56. A obra de duplicação da BR-116/Bahia passou do critério C1 (comitê) para o critério C3 (plenário da CMO) mediante destaque contrário à posição do relatório do COI, votado e aprovado pela CMO. Esta modificação aumentou o índice de intervenção de 40% para 50%, mas reduziu o índice de rigor de 20% para 10%.

57. Em obra de esgotamento sanitário de Teresina, a comprovação da anulação da licitação objeto do bloqueio foi apresentada (e o respectivo destaque votado) apenas quando da votação do relatório perante a CMO. A ocorrência passou do critério C1 para o critério C2.

58. Na obra da Ferrovia Norte-Sul, os contratos nºs 036/2007 e 037/2007 passaram do critério C5 (comitê) para o critério C3 (plenário da CMO), mediante destaque contrário à posição de bloqueio apresentado e votado no COI, conforme notas taquigráficas da sessão. Estas mudanças não alteraram numericamente o índice de intervenção, mas reduziram o índice de rigor de -3,31% para -4,64%.

59. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Lx4jIB>>, para 2009; <<https://bit.ly/3QWlsU4>>, para 2019; e <<https://bit.ly/3dz4kWU>>, para 2020.

60. De fato, esse raciocínio é teoricamente aplicável a todo o contexto decisório do COI, surgindo agora apenas pela disponibilidade dos registros da clivagem entre grupos de parlamentares na forma das notas taquigráficas da sessão plenária da CMO. Este registro, caso exista para os trabalhos do comitê, não está disponibilizado na internet.

Uma explicação seria que a CMO investe na representatividade da composição dos comitês, de forma a torná-los um reflexo fiel de sua composição interna, tornando-os, assim, agentes delegatários confiáveis do plenário e capazes de minimizar a assimetria de informações que porventura exista entre este colegiado especializado e o conjunto dos membros.⁶¹ Outra interpretação possível refere-se ao efeito do *timing* induzido pelas regras institucionais. É obrigatória a votação da decisão pelo bloqueio ou não das obras *antes* da votação da lei orçamentária⁶² – objeto de interesse primordial de todos os parlamentares da comissão. Além disso, os procedimentos de aprovação orçamentária na CMO são realizados em ritmo extremamente acelerado ao final dos exercícios. Assim sendo, o custo de transação para promover a reabertura de decisões já debatidas no âmbito do comitê pode revelar-se insuportavelmente alto para os membros da CMO, atrasando⁶³ a votação mais relevante sob o aspecto distributivo e que representa a razão de ser da própria comissão. Por seu turno, o surgimento de reversões de posições em obras significativas nos últimos dois anos, via destaque no plenário da CMO, pode indicar uma nova dinâmica em que os fatores distributivistas passam a se impor com mais força em relação à posição controladora,⁶⁴ já não mais no âmbito do comitê especializado, mas diluído na totalidade dos membros da comissão.

7 CONCLUSÕES

O procedimento de controle parlamentar via condicionamento da autorização orçamentária em função de indícios de irregularidades relatados pelo TCU, implementado no processo orçamentário federal desde 1995, teve impactos significativos no orçamento federal desde então, mas ressentido-se ainda da escassez de informação básica e de análise.

Este trabalho contribui para superar ambas as lacunas. No que tange a informações para o estudo do tema, apresenta uma compilação sistemática dos elementos descritivos centrais do fenômeno e das referências das fontes de informação primária e dos poucos estudos até o momento disponíveis, bem como um conjunto de dados quantitativos sobre as dimensões decisórias do mecanismo, servindo como plataforma de partida para investigações posteriores.

61. Essa é uma premissa clássica da abordagem informacional para a organização decisória do Poder Legislativo (Limongi, 1994; Maltzman, 1998).

62. Tal obrigatoriedade é estabelecida de forma implícita pela LDO, ao especificar que a lei orçamentária conterá o anexo de bloqueio. Desde 2007, é estabelecida de forma explícita pelo art. 122, parágrafo único, da Resolução do CN nº 1/2006 (Brasil, 2006).

63. Inclui sob risco de atingir o limite temporal da sessão legislativa – 22 de dezembro –, conforme o art. 57 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o que exige a interrupção dos trabalhos e a postergação da aprovação do orçamento para o ano seguinte.

64. Essa dinâmica pode ser reforçada pela natureza potencialmente distinta da responsabilidade jurídica que emerge, para o parlamentar, da elaboração de um relatório, por um lado, e do exercício do voto, por outro (Brasil, 1988, art. 53).

Do ponto de vista analítico, organiza uma síntese das principais hipóteses que poderiam ser sugeridas pela literatura em estudos legislativos para explicar o desenvolvimento e os resultados desse mecanismo, contrastando estas hipóteses com os dados levantados. As constatações empíricas fundamentais são que o mecanismo manteve-se em funcionamento por mais de duas décadas, em processo de crescente institucionalização, e que as decisões do Legislativo acerca das obras – ou seja, sobre confirmar ou não os bloqueios sugeridos pelo TCU – têm um perfil heterogêneo. Há determinados períodos discerníveis, que não aparentam ser aleatórios, nos quais o Congresso manteve, em suas decisões, as posições sugeridas pelo TCU, ou até mesmo bloqueou mais obras do que as indicadas. Em outros períodos, igualmente discerníveis, o padrão decisório do Congresso foi mais leniente, desconsiderando parte significativa das recomendações e liberando grande número de obras com indícios de irregularidade apontados. Estas observações sugerem a inadequação das hipóteses teóricas unidirecionais, quer no sentido de que o comportamento parlamentar tenderia a minimizar qualquer restrição aos desembolsos do orçamento, em função de um papel distributivista predominante, quer no sentido contrário, de que o temor à perda de reputação decorrente de escândalos de corrupção poderia influenciar os legisladores a agirem de forma mais estrita ao autorizar projetos com problemas de ilicitude ou ineficiência. Cada um desses paradigmas, de fato, foi parcialmente descaracterizado em subperíodos determinados dentro do universo pesquisado. Esta heterogeneidade de comportamentos, bem como o seu alinhamento em determinados períodos ao longo do tempo, torna recomendável considerarem-se modelos mais complexos, com diferentes fatores de incentivo incidindo sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório. Isto é consistente com as conclusões de Carvalho (2003) quanto à existência de diferentes conexões eleitorais para os parlamentares brasileiros e, portanto, de incentivos comportamentais substancialmente diferentes para distintos grupos dentro do Congresso Nacional.

Esses resultados reforçam a constatação de que essa prática legislativa específica representa uma valiosa oportunidade para aprender sobre a dinâmica interna do funcionamento do Congresso Nacional e sobre o potencial de sua atuação como instrumento de *accountability* horizontal e de combate à corrupção. Nesse sentido, estudos quantitativos poderiam aprofundar-se nas características intrínsecas das obras e dos contratos afetados pelo mecanismo – tais como valor, gravidade das irregularidades, distribuição geográfica e agência executora – e na sua correlação com o volume e a composição setorial do investimento público. Por sua vez, pesquisas baseadas em estudos de caso poderiam buscar, a partir da realização de entrevistas, bem como da análise de atas e outros registros formais,⁶⁵ a identificação conjunta de múltiplos fatores causais nos momentos de transição de um perfil decisório para outro. Outro

65. Até onde pudemos identificar, as atas e outros registros formais estão em meio físico e não constam do material disponibilizado de forma eletrônica nas páginas na internet das instituições envolvidas.

caminho de grande potencial é analisar comparativamente os argumentos esgrimidos em debates quando ocorrem divergências dentro da CMO sobre recomendações do relatório do COI, para verificação dos fundamentos alegados tanto para manter o bloqueio quanto para abandoná-lo. Os elementos aqui indicados oferecem pontos de partida empíricos e teóricos para o desenvolvimento desta agenda de pesquisa tão necessária à compreensão de traços importantes do comportamento legislativo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, Carolina. União mantém repasse para obras irregulares. **Brasil Econômico**, p. 10, 23 nov. 2011.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Controle corretivo de contratos de obras públicas efetuado pelo TCU e pelo Congresso Nacional**: marco jurídico e análise empírica de sua eficácia. 2016. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

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

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BITTENCOURT, Fernando. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

_____. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento** – elementos para um marco conceitual. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2009. (Texto para Discussão, n. 57). Disponível em: <<https://bit.ly/3BtQ2yM>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2012. (Texto para Discussão, n. 112). Disponível em: <<https://bit.ly/3xztyv0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

BORGES, Ana Cláudia Castro. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 4 de outubro de 2001**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/3qOVMOD>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Relatório do Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo TCU: PLN nº 51/2004 – proposta orçamentária para o exercício de 2005**. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3f4wolv>>.

_____. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3QW9wll>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

BROWN, Renato Jorge *et al.* **Obras e serviços com indícios de irregularidades graves integrantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2009 – Ploa/2009**, objeto de informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 30/09/2008 (Acórdão nº 2.140/2008 TCU-Plenário). Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2008. (Nota Técnica Conjunta, n. 15). Disponível em: <<https://bit.ly/3qPsjUU>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CAMAROTTO, Murillo. Comitê do Congresso mantém obra suspensa. **Valor Econômico**, 4 dez. 2014. Disponível em: <<http://glo.bo/3xzKbXD>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CARVALHO, Cleide. Em 2010, Congresso contestou liberação de Lula para obras da Petrobras. **O Globo**, 14 maio 2017a. Disponível em: <<http://glo.bo/3SdDEd0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Lula recebeu alerta sobre corrupção na Petrobras ainda no seu governo. **O Globo**, 14 maio 2017b. Disponível em: <<http://glo.bo/3RTMCwg>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

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

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. **Coalitional presidentialism in comparative perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2018. (Oxford Studies in Democratization).

CRUZ, Valdo; AMORA, Dimmi. Governo negocia com TCU para evitar atrasos em obras. **Folha de S.Paulo**, 26 abr. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2604201102.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

ELLWOOD, John; PATASHNICK, Eric. In praise of pork. **Public Interest**, n. 110, p. 19-33, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e política no controle de Executivo. **Dados**, v. 44, n. 4, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GASPAR, Malu. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Ed.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCU**, n. 110, set./dez. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3SgmN9q>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

JUNQUEIRA, Caio. Congresso reage à perda de poder para o TCU. **Valor Econômico**, 5 maio 2009. (Especial, p. A12). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449449>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

KRINER, Douglas; SCHICKLER, Eric. **Investigating the president: congressional checks on presidential power**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

LEMOS, Leany Barreiro. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. *In*: LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, Argentina e Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LIMA, Edilberto; MIRANDA, Rogério. O processo orçamentário federal brasileiro. *In*: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

LIMA, Vandson. Parlamentar que quer cortar Bolsa Família se sente um “pop star”. **Valor Econômico**, 26 out. 2015. Disponível em: <<http://glo.bo/3qRkSfU>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB** – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 37, 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/3xySxym>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Politics and Organization**, v. 10, n. 1, 1994.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. **Fiscalização de obras públicas**: estudo das relações entre o TCU e o Congresso Nacional. 2008. Monografia (Especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento; Instituto Serzedello Corrêa; Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3SfgrHj>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MALTZMAN, Forrest. **Competing principals**: committees, parties, and the organization of Congress. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

MATTOS, Ubiratan *et al.* **Tribunal de Contas da União**: perfil institucional comparado e análise do controle de obras rodoviárias no Brasil. Brasília: Mattos, Muriel, Kerstener Advogados; HD Editora; Associação Nacional de Empresas de Obras Rodoviárias, 2009.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols vs. fire alarms. **American Journal of Political Science**, n. 28, p. 165-179, 1984.

MEIRELES, Fernando. **A política distributiva da coalizão**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato**: o juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que mudou o Brasil. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília, Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2252).

PADUAN, Roberta. **Petrobras: uma história de orgulho e vergonha**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, v. 24, n. 5, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>>.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2013.

RIBEIRO, Romiro *et al.* **Subsídios à apreciação dos vetos presidenciais à Lei Orçamentária Anual para 2010 (Lei nº 12.214, de 26.01.2010)**. Brasília: Congresso Nacional, 2010. (Nota Técnica Conjunta, n. 1/2010). Disponível em: <<https://bit.ly/3LtPoFV>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, Aug. 2002.

SASSINE, Vinicius. Empreiteiras financiam lobby para limitar atuação do TCU – PEC prevê redução de poder de fiscalização de obras do tribunal. **O Globo**, 20 jul. 2013. Disponível em: <<http://glo.bo/3f042sm>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

SILVA, Samuel Rosa da Fonseca. **Benefícios do controle externo resultantes da atuação do Tribunal de Contas da União em auditorias de obras públicas**. Monografia (Especialização) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Subsídios ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) para apreciação dos indícios classificados, pelo TCU, como “indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IGR)”**. Brasília: Congresso Nacional, 2009a. (Nota Técnica Conjunta, n. 9/2009). Disponível em <<https://bit.ly/3qRZUxd>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves**. Brasília: Congresso Nacional, 2009b. (Nota Técnica Conjunta, n. 10/2009). Disponível em: <<https://bit.ly/3xDaeNi>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

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

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2877/2011 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3f23xhw>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Fiscobras 20 anos**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3S2Mj20>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

VISÃO do Correio: alento contra a corrupção. **Correio Braziliense**, 16 jul. 2011. (Editorial).

APÊNDICE

DADOS BÁSICOS E METODOLOGIA

TABELA A.1

Ocorrências apontadas pelo relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índices de Irregularidades Graves (COI), por ano, segundo a decisão adotada em relação à posição do Tribunal de Contas da União (TCU) (2002-2020)

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Total	IIA	IIR (%)	IRA	IRR (%)	NFISC ¹
2002	130	0	0	0	0	0	130	0	0,00	0	0,00	435
2003	132	7	0	0	4	0	143	4	2,80	4	2,80	381
2004	139	4	2	0	1	0	146	3	2,05	-1	-0,68	266
2005	94	1	2	0	0	0	97	2	2,06	-2	-2,06	271
2006	90	11	1	0	0	0	102	1	0,98	-1	-0,98	259
2007	61	5	16	0	0	0	82	16	19,51	-16	-19,51	231
2008	99	1	0	0	50	0	150	50	33,33	50	33,33	153
2009	103	25	14	0	9	0	151	23	15,23	-5	-3,31	219
2010	36	10	35	0	0	0	81	35	43,21	-35	-43,21	231
2011	9	12	40	0	0	0	61	40	65,57	-40	-65,57	230
2012	4	12	38	0	0	0	54	38	70,37	-38	-70,37	200
2013	10	3	15	0	0	0	28	15	53,57	-15	-53,57	136
2014	5	1	12	0	0	0	18	12	66,67	-12	-66,67	102
2015	5	3	0	0	0	0	8	0	0,00	0	0,00	97
2016	21	6	7	0	0	0	34	7	20,59	-7	-20,59	126
2017	10	5	6	0	4	0	25	10	40,00	-2	-8,00	94
2018	18	7	1	0	2	0	28	3	10,71	1	3,57	77
2019	477	2	1	0	3	0	10	4	40,00	2	20,00	77
2020	5	1	1	0	3	0	10	4	40,0	2	20,00	59

Fonte: Base de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA) (relatórios elaborados de 2002 a 2006), disponível em: <<https://bit.ly/3Lv4oU5>>; base de dados da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) (relatórios elaborados a partir de 2007), disponível em: <<https://bit.ly/3xJvGAp>>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Para os dados da coluna NFISC, de 2002 a 2011, a fonte é TCU (2011, p. 14, figura 7); de 2012, Brasil (2012, p. 6); de 2013, Brasil (2013, p. 5); de 2014 a 2019, TCU (2019, p. 87, gráfico 11); e de 2020, Brasil (2021, p. 6).

Obs.: 1. O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária; portanto, as decisões de cada ano são registradas no anexo de bloqueio da LOA para o exercício seguinte. Por exemplo, as decisões compiladas na linha 2017 foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018.

2. C1 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu da mesma forma que o TCU em relação ao bloqueio ou desbloqueio; C2 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU originalmente recomendou bloqueio, para as quais existiu fato superveniente significativo que eliminava a causa do bloqueio; C3 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU originalmente recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos; C4 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU originalmente não recomendou bloqueio, para as quais existiu fato superveniente significativo que trazia a plausibilidade de bloqueios; C5 – número de ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU originalmente não recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos; C6 – número de ocorrências com outro tipo de tratamento não enquadrável nos anteriores; total – total de ocorrências (objetos) no ano, em números absolutos; IIA – índice de intervenção absoluto (número total de ocorrências em que o comitê não acatou a posição recomendada pelo TCU em relação ao bloqueio por interpretação distinta do mérito – soma das colunas C3 e C5); IIR – índice de intervenção relativo (índice de intervenção absoluto dividido pelo número total de ocorrências no ano); IRA – índice de rigor absoluto (número de ocorrências em

que o comitê determinou o bloqueio do objeto quando não recomendado pelo TCU, subtraído pelo número de ocorrências em que o comitê determinou o desbloqueio de objeto quando o bloqueio fora recomendado pelo TCU – coluna C5 menos coluna C3); IRR – índice de rigor relativo (índice de rigor – absoluto – dividido pelo número total de ocorrências no ano); NFISC – número de fiscalizações realizadas pelo TCU para atendimento específico ao mecanismo de fiscalização de obras determinado pela LDO (não se esgota o conjunto de iniciativas de auditoria e fiscalização trazidas ao conhecimento da CMO nos relatórios agregados).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2012** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2013 (Projeto de Lei nº 24/2012-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lt2hA0>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2013** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2014 (Projeto de Lei nº 9/2013-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DCjl4V>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório nº 2/COI/CMO, de 2021** – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) – Projeto de Lei Orçamentária para 2021 (Projeto de Lei nº 28/2020-CN). Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3S5Ebhl>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2877/2011 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3f23xhw>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Acórdão 2554/2019 TCU-Plenário**. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3BVmfAf>>. Acesso em: 14 jan. 2021.