



CONTROLE PARLAMENTAR POR MEIO DO ORÇAMENTO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OBRAS PÚBLICAS

PARLIAMENTARY BUDGET OVERSIGHT: BRAZILIAN EXPERIENCE IN PUBLIC WORKS

CONTROL PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL PRESUPUESTO: LA EXPERIEN- CIA BRASILEÑA CON LAS OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

Resumo: O texto trata do controle orçamentário de obras com indícios de irregularidades graves pelo Congresso Nacional. Apresenta os elementos descritivos centrais do fenômeno e as principais hipóteses na literatura de estudos legislativos aplicáveis ao comportamento parlamentar nessa atividade. Essas hipóteses são testadas a partir de um mapeamento quantitativo do padrão decisório legislativo nessa matéria (bloqueios orçamentários) no período 2002-2020, tomando por critério de comparação a convergência ou não com as recomendações do TCU para cada obra. Conclui apontando que o comportamento decisório legislativo apresenta padrões heterogêneos, que demandam modelos multifatoriais nos quais diferentes incentivos atuam sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório.

Palavras-chave: Controle Legislativo; Orçamento Público; Obras Públicas; Obras Irregulares.

Abstract: The paper focuses on the budget oversight activities by the Brazilian National Congress regarding public works who show evidence of severe irregularities. It presents the main descriptive features and the most relevant hypotheses in the literature on legislative studies who might apply to legislators' behavior in this field. Those hypotheses are tested by means of a quantitative map to the legislative decision-making pattern in this matter (budget impoundments) during the 2002-2020 period, using as criteria for assessment the convergence with the Court of Account's recommendations towards each work project. It then concludes by stressing that the legislative decision-making profile shows heterogeneous patterns, which require more complex, multi-factor models to be understood, models in which different incentives affect different parliamentary groups within the corresponding decision framework.

Keywords: Congressional Oversight; Public Budgeting; Public Works; Irregularities in Public Works.

Resumen: El texto trata del control presupuestario del Congreso Nacional brasileño sobre obras con indícios de irregularidades graves. Presenta los elementos descriptivos centrales del fenómeno y las principales hipótesis en la literatura de estudios legislativos aplicables al comportamiento parlamentario en la actividad. Dichas hipótesis se comprueban a partir de un mapa cuantitativo del estándar de decisión legislativo (em bloqueos presupuestarios) a lo largo del período 2002-2020, teniendo como criterio de evaluación la convergencia con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas para cada obra. Concluye señalando que el comportamiento decisório legislativo presenta perfiles heterogêneos, que requieren de modelos multifactoriales em los cuales diferentes incentivos actuen sobre grupos parlamentarios también

¹ Economista. Consultor Legislativo, Especialidade Orçamentos, no Senado Federal. Mestre em Poder Legislativo pelo CEFOR/CD. Doutorando em Ciência Política na Universidade de Brasília. Email: fernandomrb@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7267-4034>

distintos dentro del mecanismo decisorio.

Palabras-clave: Control Legislativo; Presupuesto Público; Obras Públicas; Obras con Irregularidades.

1 Introdução

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

Este texto tem por objetivos apresentar uma síntese descritiva do funcionamento dessa modalidade de controle parlamentar, seguida da discussão das possíveis abordagens teóricas aplicáveis a esse tema e de um estudo empírico sobre algumas implicações observáveis dessas abordagens, além da indicação das principais direções em que pode avançar a agenda de pesquisas sobre o tema. Como problema de pesquisa específico, avalia a convergência da prática seguida pelo Congresso Nacional com as expectativas dos estudos legislativos em relação às atividades de fiscalização de iniciativa do parlamento, à luz das teorias de organização legislativa e motivação parlamentar.

A seção dois descreve as principais características do processo de fiscalização orçamentária objeto do trabalho. Em seguida, a seção 3 descreve as implicações observáveis das teorias de estudos legislativos acerca de uma atividade como a aqui examinada. A pesquisa empírica é refletida nas seções quatro e cinco, que, descrevem, respectivamente, os aspectos metodológicos e os resultados do estudo da atuação parlamentar, comparando as constatações com as expectativas delineadas na seção três. A última seção sintetiza as conclusões dessa avaliação e aponta as implicações dos resultados aqui obtidos para uma futura agenda de pesquisas sobre controle e fiscalização parlamentar pela via do orçamento.

2 Controle orçamentário de obras públicas

O mecanismo que aqui analisamos é normatizado pelo texto das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) federais a cada ano³. Tem, em sua forma atual⁴, as seguintes características principais: o Tribunal de Contas da União fiscaliza, ao longo do exercício, um

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; BITTENCOURT, 2009A; MATTOS *et. al.*, 2009), ou 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; PEREIRA, 2018)

³ Sua versão mais recente corresponde aos arts. 9º, § 2º e 138 a 145 da LDO/2021 (Lei nº 14.116, de 31.12.2020; disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm)

⁴ Este procedimento resulta de uma larga evolução histórica, iniciada em 1995 (quando as primeiras iniciativas dessa direção constaram da lei de diretrizes orçamentárias), sendo gradualmente refinada, ano a ano, até atingir a configuração atual. Para uma apresentação da evolução histórica do mecanismo, cf. CONGRESSO NACIONAL (2004), TCU (2016); e MACHADO FILHO (2008); e BROWN *et. al.* (2008).

conjunto de despesas e contratos custeados pelo orçamento federal⁵, e encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) um relatório global dos resultados dessas fiscalizações, nele apontando aqueles casos que mereceram recomendação pela paralisação ou bloqueio da execução física, orçamentária e financeira em função de indícios de irregularidades graves. Essa recomendação decorre de indícios que sejam materialmente relevantes em relação ao valor total da obra ou 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 dessa relação de recomendações⁶, a CMO delibera sobre a autorização orçamentária para a realização de despesas (incluindo os restos a pagar) com tais objetos na lei orçamentária anual: ao inscrever todos ou parte desses objetos em um quadro anexo à LOA, torna automaticamente bloqueada a execução de despesas com os mesmos no exercício a que se refere a lei, até que posterior decisão da mesma CMO (a qualquer momento do mesmo exercício), por meio de decreto legislativo, autorize o levantamento dessa restrição.

A competência formal para essa decisão final é do plenário do Congresso Nacional, mas a aprovação pela CMO tem caráter terminativo, somente podendo ser revista pelo plenário do Congresso mediante recurso subscrito por um décimo da composição da CMO⁷, o que representa forte dominância decisória da Comissão⁸. Internamente, a CMO delega a relatoria da matéria a um colegiado interno. Atualmente, trata-se de um comitê permanente dedicado apenas ao exame desse tema, denominado Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI⁹. Em qualquer caso, a deliberação da CMO não tem efeito jurídico sobre a apuração e as decisões do TCU sobre o mérito da matéria

Esse mecanismo teve grande impacto, ao menos em alguns episódios relevantes: grande número de obras teve sua execução efetivamente bloqueada em alguns anos (o que se verá em números mais à frente), e esse protagonismo suscitou reações públicas da parte dos dirigentes federais e dos empresários da construção (JUNQUEIRA, 2009; MATTOS *et. al*, 2009), por vezes confundidas (de forma deliberada ou não) com críticas mais abrangentes a todo o funcionamento das instituições de controle (CRUZ; AMORA, 2011; SASSINE, 2013; sobre esse impacto global, cf. SILVA JUNIOR; RIBEIRO; BITTENCOURT, 2009A). Em 2009, por exemplo, a atuação de bloqueio atingiu obras que depois revelaram-se fontes de prejuízos e pagamentos ilícitos detectadas nas operações Castelo de Areia e Lava-Jato, como os contratos

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

⁶ Embora possa acrescentar quaisquer outros objetos que entenda necessários a partir de suas próprias verificações.

⁷ Art. 123 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁸ Com efeito, no período examinado não se identificou qualquer modificação feita pelo plenário do Congresso a alguma decisão adotada pela CMO na matéria.

⁹ Art. 24 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

nas refinarias REPAR, Abreu e Lima e Comperj (NETTO, 2016, pp. 72, 86, 110-111; GASPAR, 2020, pp. 246, 279-280, 358-360, 362; PADUAN, 2016, p. 313). Neste último caso, a decisão de bloqueio foi suplantada por um veto presidencial, não derrubado a posteriori pelo plenário do Congresso (RIBEIRO *et. al.*, 2010), mas a atuação de controle impôs mesmo assim forte ônus político ao Executivo ao forçá-lo a assumir posição explícita acerca da responsabilidade sobre as obras (CARVALHO, 2009; 2009A). Em síntese, o procedimento mostrou que funciona, se e quando vem a ser exercitado.

3 Controle orçamentário e comportamento parlamentar

O controle pela via da negativa de autorização orçamentária para iniciativas e despesas é considerado pela literatura como típico do paradigma *Westminster* dos sistemas institucionais de *accountability* horizontal: aquele que tem o parlamento como centro da atividade de controle, limitando-se os demais entes de fiscalização a relatar suas constatações aos legisladores e ao público. Sendo a configuração brasileira bastante característica do sistema “napoleônico”, onde as funções de fiscalização direta da ação governamental são concentradas em um organismo com poderes quase-judiciais de investigar e punir, haveria pouca expectativa teórica sobre o funcionamento ativo de um mecanismo de controle ancorado no orçamento (BITTENCOURT, 2009, pp. 14-21).

De fato, a literatura sobre comportamento parlamentar fala sobre os escassos incentivos do parlamentar a 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 (BITTENCOURT, 2009, pp. 15-16; para o caso brasileiro, OLIVIERI, 2016, p. 22; ABRANCHES, 2018, pp. 2079 e 4906). Por isso, há baixa expectativa teórica de engajamento da instituição parlamentar como um todo numa atividade de controle¹⁰.

Em outra vertente, o mecanismo de fiscalização orçamentária aqui descrito tem o perfil típico de *police patrol* (atividade de controle parlamentar centralizada, ativa, direta, e por sua própria iniciativa - MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 166). Ora, o *police patrol* tem sido considerado como cada vez menos exercitado pelos parlamentos, gradualmente substituído pelo universo mais difuso do *fire alarm*, onde o papel do Legislativo seria o de desenhar um sistema de regras formais e práticas pelo qual os cidadãos e os grupos de interesse tenham a capacidade e o interesse 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; SCHWARTZ, 1984; LUPAIA; MCCUBBINS, 1994; para o caso brasileiro em

¹⁰ Mesmo uma rara abordagem que enfatiza o potencial ganho político de um controle incisivo por parte da instituição parlamentar (KRINER; SCHICKLER, 2016) propõe que os instrumentos por excelência para isso seriam as audiências públicas e as comissões de inquérito.

especial, FIGUEIREDO, 2001, pp. 715-716). A expectativa teórica para uma atividade de controle penderia então no sentido contrário, o de descaracterizar uma ação proativa de *police patrol* em favor da criação de mecanismos disseminados de captação de denúncias ou outras formas de *input* pulverizado 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)¹¹. 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 um parlamento que tem por objetivo principal obter vantagens setoriais ou locais de interesse individual de legisladores ou bancadas específicas, vantagens estas que se materializam em despesas localizadas (*pork barrel*) inseridas no orçamento, bem no controle de cargos ministeriais ou de escalão inferior no executivo por parte dos partidos e legisladores engajados no jogo.¹² A segunda vertente enxerga na formação de coalizões uma divisão transversal do Estado pela qual a distribuição de cargos ministeriais implica na virtual delegação, pelo presidente, de áreas inteiras de política pública a determinados partidos ou agrupamentos, o que implicaria no compartilhamento dos benefícios e dos ônus de sua implantação com esses partidos ou grupos. Qualquer uma dessas abordagens, porém, terá na definição das alocações orçamentárias um eixo central de implementação: tanto cabe ao orçamento materializar a entrega de bens *pork* aos parlamentares (em uma transação *pork for policy* nos termos da primeira visão), quando garantir a execução de parte relevante das políticas das quais os parceiros de coalizão são co-formuladores e defensores (segundo a segunda tradição)¹³. Portanto, em qualquer caso o interesse parlamentar (quer individual, quer coletivo) ver-se-ia atendido pela execução dos desembolsos orçamentários - 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

¹¹ Para uma caracterização completa dessa disjuntiva na literatura, cf. Bittencourt (2019, cap. 2, pp. 25-60). Uma versão anterior, mais simplificada, pode-se encontrar em Bittencourt (2012).

¹² Para uma defesa desta abordagem na conjuntura brasileira contemporânea, cf. Abranches, 2018 (pp. 7548-7561 e 7811-7819). Chaisty, Cheeseman e Power (2018) incluem, além desses fatores, os poderes de mando do presidente em seu próprio partido e mecanismos “informais” de troca de favores. Além disso, a estrutura da negociação entre Presidência e Legislativo é postulada por vezes como fragmentada entre o presidente e cada parlamentar individual, e em outros autores como sendo centralizada nas lideranças partidárias no Congresso, o que daria estabilidade e credibilidade às barganhas (AMES, 2001, e FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, são os porta-vozes clássicos de cada uma dessas 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.

¹³ 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.

parlamentares tenham incentivos a agir de forma mais rigorosa do que qualquer outra instância institucional diante da detecção de possíveis irregularidades¹⁴.

Pode-se aventar a possibilidade de ganhos reputacionais por parte de alguns parlamentares em função de um papel proativo de combate à corrupção e ao desperdício¹⁵. 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 latinoamericana, principalmente em relação aos chefes do Executivo e sua popularidade (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, pp. 113-214¹⁶), mas também, de forma indireta, capazes de influenciar posições no Legislativo (PRAÇA, 2009, pp. 123-158)

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; MIRANDA, 2006, p. 344; SAMUELS, 2002; BEZERRA, 1999, pp. 244-252; SPECK, 2008, pp. 135-136; ABRANCHES, 2018, pp. 5437 e 7357¹⁷). O desdobramento desse 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 pela via do orçamento, mas uma diminuição de sua intensidade, volume e abrangência.

Como consequência dessa tendência, também seria de esperar-se exatamente o oposto

¹⁴ Ou, numa formulação menos parcimoniosa, se algum comportamento é teoricamente esperado dos parlamentares é o contrário, ou seja, 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.

¹⁵ Ponto sugerido, em parte, por Kriner e Schickler (2016), embora seu raciocínio dependa em grande parte 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.

¹⁶ 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-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2016)

¹⁷ Descrevendo casos concretos: Gaspar (2020, pp. 81-82 e 106-108).

da trajetória de institucionalização¹⁸ 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 frente à sinalização do órgão de auditoria (o qual, independentemente do mérito intrínseco de suas decisões, presume-se não influenciado pelos mesmos incentivos que incidem sobre os parlamentares em sua atuação legislativa).

4 Materiais e métodos

O foco empírico do estudo é o conteúdo decisório trazido pelos parlamentares em relação às obras, contratos e despesas submetidos ao mecanismo. O referencial de comparação para avaliação dos efeitos da natureza política do controle parlamentar sobre os resultados do mecanismo em termos de *outcome* decisório será, assim, a diferença desse padrão legislativo em relação às recomendações do TCU.

Foram compiladas as decisões adotadas no processo de deliberação da lei orçamentária anual pelo COI para cada objeto de controle em termos do bloqueio ou desbloqueio da execução de cada obra, em todos os exercícios para os quais havia dados disponíveis (2002 a 2020¹⁹). “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 desses instrumentos. É esse item que é especificado no Anexo correspondente das leis orçamentárias, como sendo aquilo que está sendo bloqueado na sua execução. O momento de registro dessas decisões é a aprovação da lei orçamentária anual pela CMO (e, posteriormente, pelo Plenário do Congresso), desconsiderando, portanto, eventuais vetos (que ocorreram uma vez, em 2009)²⁰.

A fonte principal de dados utilizada são os relatórios do comitê (COI) encarregado de examinar as informações do TCU e propor as decisões de bloqueio à CMO, disponíveis na

¹⁸ 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 em seus participantes uma lógica a ser seguida em meio aos conflitos e 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, OLSEN, 1989, cap. 2, pp. 21-38)

¹⁹ Para exercícios anteriores a 2002, não havia relatórios disponíveis na página da CMO.

²⁰ 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 um outro fator causal concorrente, o que poderia distorcer a avaliação sistemática do comportamento parlamentar que aqui se desenvolve).

página internet da CMO²¹, triangulados com 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 votações²². Somente são consideradas decisões que envolvam recomendação de paralisação (denominada “IGP”), e, posteriormente à formalização do critério na lei de diretrizes orçamentárias (2011), também a indicação da necessidade de retenção ou garantia de valores para a não-efetivação da paralisação (IGR).

Os dados das decisões sobre objetos individuais são sistematizados na Tabela 1 do Apêndice²³. O comportamento decisório dos parlamentares é tipificado em 5 categorias: a coincidência da decisão do comitê com a recomendação do TCU (1); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em fatos supervenientes que eliminam objetivamente a causa do bloqueio recomendado²⁴ (2); a decisão pelo desbloqueio de objeto, contrária à recomendação do TCU, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (3); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em fatos supervenientes que fazem surgir objetivamente alguma causa para bloqueio²⁵ (4); a decisão pelo bloqueio de objeto, sem existir recomendação do TCU para tal, baseada em avaliação de mérito distinta pelo comitê (5); e qualquer outro critério eventualmente adotado que não corresponda aos anteriores (6). Nesse universo, o critério 3 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, e o critério 5 a posição oposta (a opção parlamentar pelo bloqueio ocorre mesmo quando o Tribunal não indica a sua imprescindibilidade). Nos demais casos, verifica-se o alinhamento das posições dos dois órgãos²⁶. 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 dessa natureza, e os riscos de inexatidão dessa classificação são inferiores ao viés que seria introduzido pela classificação como “divergência parlamentar” de constatações dessa natureza, em que a diferença de posições não decorre de julgamentos, mas de fatos objetivos²⁷.

²¹ Endereços detalhados no Apêndice. Não foram encontrados relatórios anteriores a 2002.

²² Toda a trilha de compilação dessas informações está disponível mediante solicitação ao autor.

²³ As decisões individuais, identificadas por ano, obra e objeto, estão disponíveis em formato de planilha mediante solicitação ao autor.

²⁴ Por exemplo, a anulação formal de um edital de licitação que era objeto de recomendação de bloqueio.

²⁵ Trata-se do oposto do critério 2.

²⁶ Os casos 2 e 4 assemelham-se, na prática, ao caso 1, dado que não existiria diferença no julgamento de mérito na posição de ambos. O caso 6, que teria sentido indefinido, não ocorre em nenhum dos anos examinados.

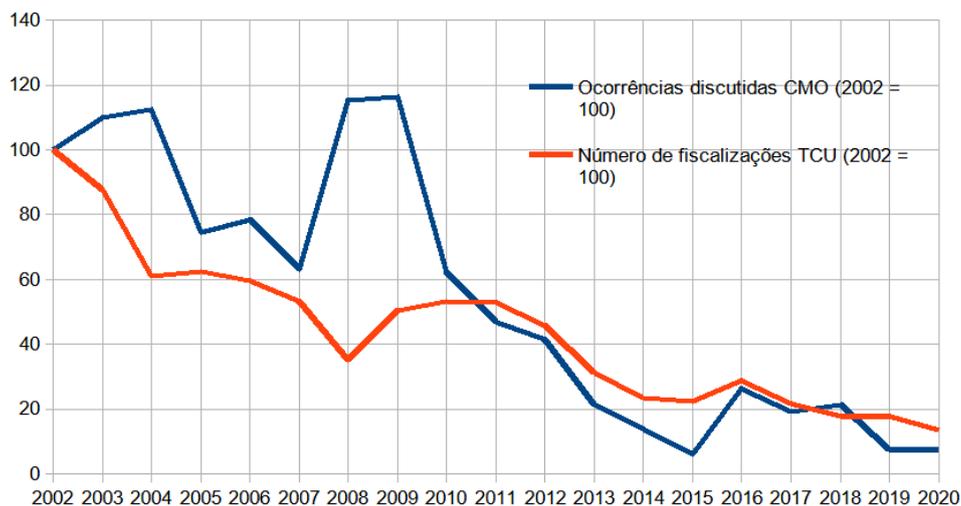
²⁷ De qualquer forma, o grande fator mitigador do risco de qualquer viés introduzido pela categorização realizada é a abertura feita aos dados individuais das ocorrências para replicabilidade.

5. Resultados e contraste das hipóteses

É possível apontar, inicialmente, a ocorrência de um processo de institucionalização gradual. O procedimento foi ganhando complexidade e estabilidade nos sucessivos textos da lei de diretrizes orçamentárias. O agente principal 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 essa finalidade específica a partir de 2002²⁸, e posteriormente veio a ser tornado permanente a partir de 2007²⁹. 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 orgânico³⁰. Assim, todos os elementos convergem para a caracterização de um processo contínuo e sustentado de institucionalização da atividade, em contrário à 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 pela via do orçamento levaria a uma redução tendencial, ao longo do tempo, no esforço dedicado à fiscalização. O Gráfico 1 demonstra a variação relativa (com 2002 correspondendo a 100) das obras fiscalizadas pelo TCU e do número total de decisões adotadas pela CMO acerca de bloqueios.

Gráfico 1 – Volume de obras fiscalizadas pelo TCU e de decisões adotadas pela CMO, por ano (2002 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

²⁸ Resolução 1/2001-CN, § 1º, inc. III,

²⁹ Resolução 1/2006-CN, art. 24.

³⁰ Resolução 1/2006-CN, arts. 2º, inc. III, alínea “b”, 121, 122, 123, 124 e 125.

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, ainda representa 59 obras), mas sim uma abrangência menor do universo de obras. Este resultado é, por um lado, fortemente influenciado pela redução sistemática do investimento público nos últimos anos (dramática a partir de 2015), que leva automaticamente a uma redução do universo de obras a analisar. De outra parte, pode ser influenciada 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 % desse 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).

Já 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 os 10 de 2019 (que correspondem a menos de menos de 10% dos 130 objetos deliberados em 2002). Já que essa 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 esse número cadente de recomendações basicamente ao efeito positivo da fiscalização exercida ano após ano sobre a qualidade da gestão das obras (TCU, 2011, p. 33 do relatório), ou à correção mais rápida permitida pela repriorização das fiscalizações em favor de empreendimentos em fase inicial (projetos de engenharia e primeiras etapas de licitação) (TCU, 2011, pp. 8-10 do voto). Um segundo fator mencionado é 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, item 47, p. 9 do voto), que faz com que as obras significativas que persistem na segunda metade do período examinado serão, em proporções cada vez maior, obras de elevado grau de execução³¹.

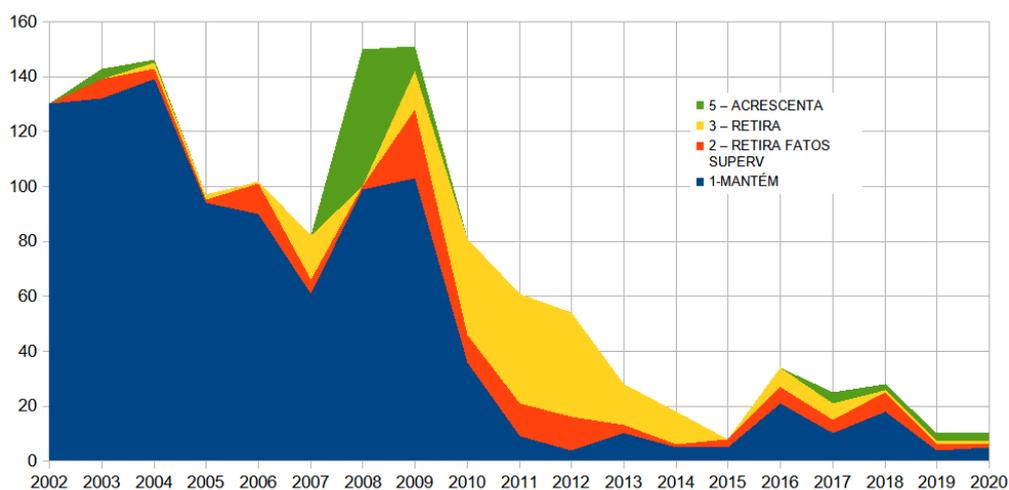
Outro fator mencionado pelo Tribunal é a especificação progressivamente mais restritiva do conceito de indício de irregularidade que motiva uma recomendação de paralisação (TCU, 2011, pp. 9-10 do Voto), aproximando a regra formal de uma melhor descrição das circunstâncias materiais que justificam a intervenção legislativa (o que sugere a possibilidade de que parte das recomendações de paralisação dos anos iniciais representaria algo como um

³¹ Pela simples razão de que não foram iniciadas outras nesse período de dramática queda dos investimentos.

overshooting, pela excessiva generalidade da especificação da demanda legislativa de informação). Todos esses fatores representam causalidades plausíveis que não se relacionam com elementos internos ao processo parlamentar. Assim, essa 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 (interesse dos parlamentares na fiscalização), pelo que os dados não são conclusivos nem a favor nem contrariamente à expectativa teórica.

Para a segunda linha de hipóteses teóricas, a de uma postura decisória mais leniente em relação às recomendações do órgão de auditoria quando ao bloqueio de obras ou contratos, o Gráfico 2 abaixo aponta o número absoluto de cada opção do comitê, bem como o total de ocorrências verificadas em cada ano³².

Gráfico 2 – Decisões do COI em relação ao bloqueio ou desbloqueio de obras, por ano



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

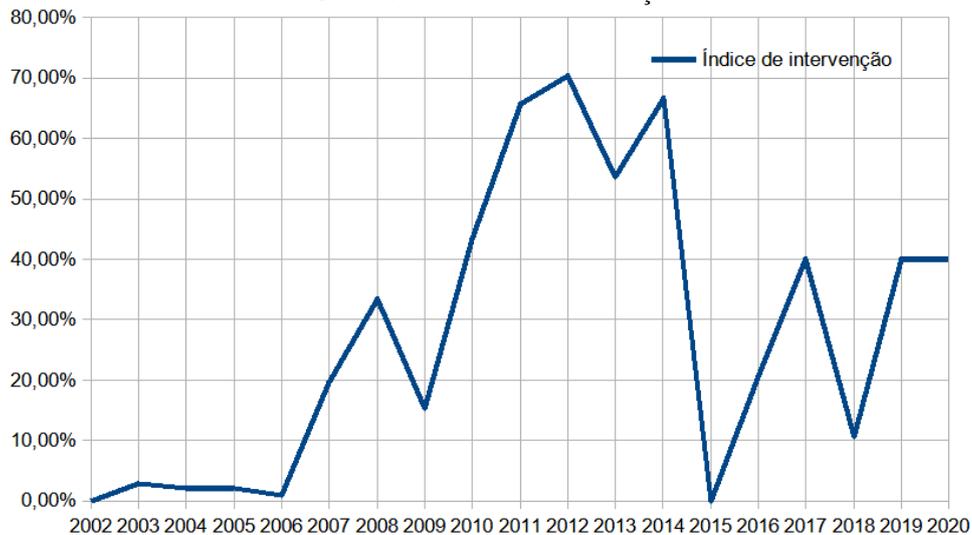
Existem evidências de vários tipos de comportamento ao longo do tempo: exercícios em que a coincidência de posições entre TCU e CMO é praticamente absoluta (2004 a 2006, 2015); momentos em que sobressaem de forma massiva as liberações de obras impugnadas pelo TCU (2010 a 2014), e aqueles nos quais há mais bloqueios de iniciativa da CMO do que liberações por deliberação parlamentar (2007 a 2009). Assim, essa 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. Verifica-se, ainda, a concentração no tempo de tais perfis distintos de comportamento: de 2007 a 2009, uma nítida tendência a acrescentar

³² Desde logo, verifica-se a ausência de ocorrências nos critérios 4 e 6 em todos os anos examinados.

elementos ao bloqueio; já de 2010 a 2014, uma tendência fortíssima a desconsiderar a posição do TCU e liberar obras contrariamente às recomendações. Não há como fugir à menção de que, em 2009, foram trazidos pelo COI ao quadro de bloqueio da LOA o conjunto de obras que apresentava, 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 já apontado, aos achados da Operação Lava-Jato), e vários contratos de grande porte da Ferrovia Norte-Sul. Esse achado recomenda fortemente que uma análise do comportamento parlamentar 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.

Um refinamento quantitativo desses dados comportamentais pode ser captado em dois indicadores: o Índice de Intervenção aponta o percentual, sobre o total das decisões adotadas em cada ano, das decisões do comitê que destoam, no mérito³³, das recomendações do TCU (em sentido favorável ou contrário ao bloqueio). Essa métrica avalia em que medida os parlamentares dispõem-se a adotar uma posição independente da recomendação do TCU dentro do universo de cada ano³⁴.

Gráfico 3 – Índice de Intervenção



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

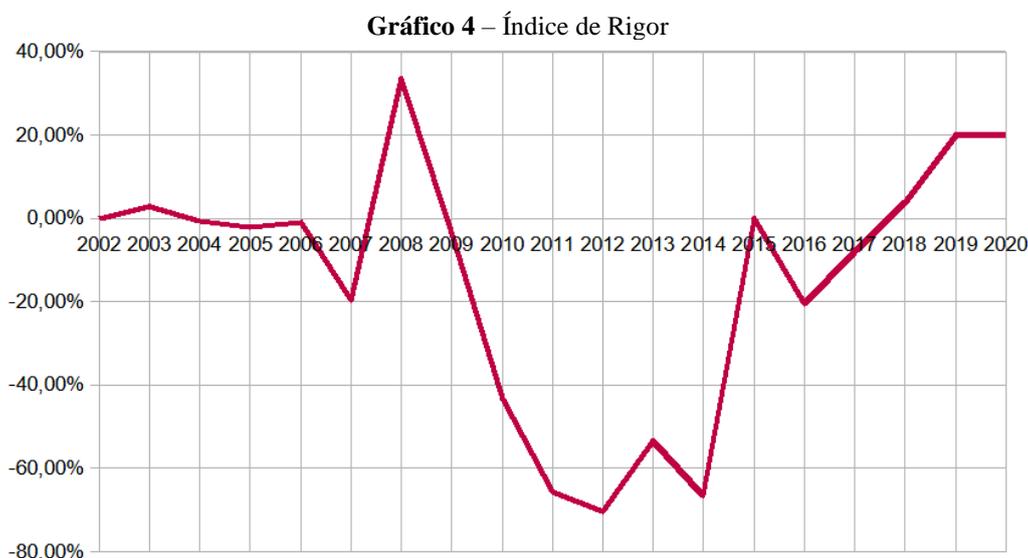
Fica claro no Gráfico 3 que o padrão do Legislativo é alterar fortemente a cesta de recomendações apresentada pelo TCU, indicando a existência de uma dinâmica política própria nessas decisões, que não representam um mero *rubberstamp* para avaliações do Tribunal, mas

³³ As decisões com critérios 3 e 5, desconsiderando já aquelas que simplesmente refletem fatos supervenientes que descaracterizam uma divergência de mérito (critérios 2 e 4).

³⁴ A Tabela 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.

uma posição própria dos parlamentares do Comitê – em contrário à expectativa teórica de desinteresse ou omissão nessa atividade.

No mesmo movimento de comparação entre decisões parlamentares e propostas do TCU, o Índice de Rigor aponta o percentual, 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; ou seja, das modificações realizadas no mérito no sentido contrário ao TCU, subtrai-se das decisões de bloqueio sem recomendação expressa aquelas que representam desbloqueio contra a recomendação do TCU³⁵. Essa 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 Tribunal³⁶ - quanto menor o seu valor, o comitê libera mais obras contra a opinião do TCU do que o contrário.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios da Tabela 1

O Índice de Rigor comprova a variabilidade do comportamento do Comitê, ora mais leniente, ora mais rigoroso do que a posição do TCU, o que aponta a necessidade de um modelo causal mais complexo 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 frente a denúncias de corrupção. Aqui 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

³⁵ Subtrair as ocorrências com critério 5 das ocorrências com critério 3.

³⁶ A Tabela 1 contempla não apenas esse índice relativo (ponderado pelo total de ocorrências de cada ano) mas também o número absoluto desse saldo de decisões divergentes em cada ano.

plausibilidade de existência de outros fatores causais específicos àquele período.

Enfim, cabe discorrer sobre a convergência ou não das posições do relatório do comitê, por um lado, e as do plenário da CMO e do Congresso Nacional³⁷. As decisões nos dois âmbitos foram, na maioria dos casos, coincidentes com as propostas do comitê. Houve 7 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 TCU³⁸; em 2019, uma diferença de mérito representando um desbloqueio contra a opinião do TCU³⁹; em 2009, houve uma modificação por fato superveniente, sem divergência de mérito, e dois desbloqueios contra a recomendação do TCU⁴⁰. Percebe-se nas atas das sessões de votação dessas cinco mudanças de mérito⁴¹ intensas polêmicas, com muitos parlamentares defendendo acirradamente a derrubada dos bloqueios e outros sustentando os fundamentos argumentativos da decisão de paralisação adotada pelo Comitê, o que sugere que diferentes fatores causais podem incidir sobre parcelas distintas dos parlamentares em relação a essa atividade. 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 a favor do relatório do COI. Já 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 dos demais parlamentares presentes.

O número pequeno dessas divergências (sete, num total de 1348 ocorrências no período examinado) impede a postulação de uma dinâmica diversa entre o plenário da CMO e o colegiado que ela seleciona dentre seus membros para examinar a matéria. Duas explicações causais – que não são mutualmente excludentes - surgem, de imediato, como possíveis interpretações para esse achado: uma, a de que a CMO investe na representatividade da composição dos comitês de forma a torná-los um reflexo fiel de sua composição interna, tornando-as assim agentes delegatários confiáveis do plenário e capazes de minimizar a assimetria de informações que exista entre esse colegiado especializado e o conjunto dos

³⁷ Como já apontamos, não há registro de posições divergentes dessas duas instâncias no período examinado.

³⁸ Dois desses casos 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, esses dois últimos objetos foram reclassificados do critério 5 (comitê) para o critério 1 (plenário da CMO), e foram objeto de destaque contrário à posição do relatório do comitê, também votado na CMO. Essa 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), mas 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 ainda retirou um bloqueio contrário à recomendação do Tribunal).

³⁹ Essa modificação aumentou o Índice de Intervenção de 40 % para 50 %, mas reduziu o Índice de Rigor de 20 % para 10 %.

⁴⁰ Essas mudanças não alteraram numericamente o Índice de Intervenção, mas reduziram o Índice de Rigor de -3,31% para -4,64 %.

⁴¹ Disponíveis em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2009/REX/12rex_nt.pdf (para 2009); https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2019/ROR/17ror_nt.pdf (para 2019) e <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/60684> (para 2020).

membros⁴²; outra interpretação possível é o efeito do *timing* induzido pelas regras institucionais: sendo obrigatória a votação da decisão pelo bloqueio ou não das obras antes da votação da lei orçamentária⁴³ (objeto de interesse primordial de todos os parlamentares da comissão), e sendo os procedimentos de aprovação orçamentária na CMO realizados em ritmo extremamente acelerado ao final dos exercícios, 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, atrasando a votação mais relevante sob o aspecto distributivo e que representa a razão de ser da própria comissão. Por outro lado, 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 controladora⁴⁴, já não mais no âmbito do comitê especializado, mas diluído na totalidade dos membros da Comissão.

6 Conclusões

Nossas constatações empíricas fundamentais são de 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, com 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), e outros (igualmente discerníveis) durante os quais o padrão decisório do Congresso foi mais leniente, desconsiderando parte significativa das recomendações e liberando grande número de obras com indícios de irregularidade apontados. Isto sugere a inadequação de 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. Esta heterogeneidade de comportamentos, bem como o seu alinhamento em determinados períodos ao longo do tempo, torna recomendável considerar-se modelos mais complexos com diferentes fatores de incentivo incidindo sobre grupos parlamentares também distintos dentro do mecanismo decisório - o que é consistente com as

⁴² Premissa clássica da abordagem informacional para a organização decisória do Poder Legislativo (LIMONGI, 1994; MALTZMAN, 1998).

⁴³ Obrigatoriedade estabelecida de forma indireta pela LDO, ao especificar que a lei orçamentária conterá o anexo de bloqueio, e – desde 2007 – de forma explícita pelo art. 122, parágrafo único, da Resolução 01/2006-CN do Congresso Nacional.

⁴⁴ O que pode ser reforçado 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 (art. 53 da Constituição).

conclusões recentes de Carvalho (2003) no sentido da existência de diferentes conexões eleitorais para os parlamentares brasileiros e, portanto, de incentivos comportamentais substancialmente diferentes para distintos grupos dentro do Congresso Nacional.

Numa futura agenda de pesquisa, estudos quantitativos poderiam aprofundar-se nas características intrínsecas das obras e contratos afetados pelo mecanismo (valor, gravidade das irregularidades, distribuição geográfica e por agência executora, por exemplo) e em sua correlação com o volume e composição setorial do investimento público. Já pesquisas baseadas em estudos de caso poderiam buscar, a partir de entrevistas e análise de atas e outros registros formais, a identificação conjunta de múltiplos fatores causais nos momentos de transição de um perfil decisório para outro. Outro caminho de grande potencial é o de 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.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Edição do Kindle.
- ALVES, Carolina. *União mantém repasse para obras irregulares*. Brasil Econômico, 23/11/2011. p. 10.
- 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**. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília: UniCEUB, 2016
- AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, MI: 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. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento – Elementos para um Marco Conceitual**: Texto para Discussão no 57 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2009. Também disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-57-o-controle-e-a-construcao-de-capacidade-tecnica-institucional-no-parlamento-elementos-para-um-marco-conceitual>. Acesso 14/01/2021.
- BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**: Texto para Discussão no 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa. Brasília: Senado Federal, 2012. Também disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>. Acesso 14/01/2021.
- BITTENCOURT, Fernando. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
- BRASIL – Leis, decretos, resoluções. **Resolução 01, de 2001 – CN, do Congresso Nacional**. (*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição*,

bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo). Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/10/2001, Página 5. Brasília, Congresso Nacional, 2001. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso 14/01/2021.

BRASIL – Leis, decretos, resoluções. **Resolução 01, de 2006 – CN, do Congresso Nacional**. (*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*). Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/12/2006, Página 4 (publicação original) e Seção 1 - 28/12/2006, Página 1 (Retificação). Brasília, Congresso Nacional, 2006. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso 14/01/2021.

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)**: Nota Técnica Conjunta 15/2008. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2008. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2008/NTC%2015-2008%20-%20bras%20Irregulares%20-%202011%20out%2008%20consolidada.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

CAMAROTTO, Murillo. *Comitê do Congresso mantém obra suspensa*. Valor Econômico, 04/12/2014. Disponível em <https://valor.globo.com/politica/coluna/comite-do-congresso-mantem-obra-suspeita.ghtml>. Acesso em 14/01/2021.

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

CARVALHO, Cleide. *Em 2010, Congresso contestou liberação de Lula para obras da Petrobras*. O Globo, 14/05/17. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/em-2010-congresso-contestou-liberacao-de-lula-para-obras-da-petrobras-21338312>. Acesso 14/01/2021.

CARVALHO, Cleide. *Lula recebeu alerta sobre corrupção na Petrobras ainda no seu governo*. O Globo, 14/05/17. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/lula-recebeu-alerta-sobre-corrupcao-na-petrobras-ainda-no-seu-governo-21338289>. Acesso 14/01/2021.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J.. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective** (Oxford Studies in Democratization) . Oxford, UK: Oxford University Press, 2018. Edição do Kindle.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO **Relatório do Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo TCU: PLN Nº 51/2004 – Proposta orçamentária para o exercício de 2005**. Brasília: 2004. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Rel-Geral/COMITE_TCU.pdf. Acesso em 14/01/2021.

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: 2012. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2012/coi/COI-Rel_02_2012.pdf. Acesso em 14/01/2021.

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: 2013.

Disponível em

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2013/coi/COI-Rel_02_2013.pdf. Acesso em 14/01/2021.

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: 2021.

Disponível em

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/COI/LOA/Parecer_COI_2.pdf. Acesso em 30/03/2021.

CRUZ, Valdo; AMORA, Dimmi. *Governo negocia com TCU para evitar atrasos em obras*. Folha de São Paulo, 26/04/2011. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2604201102.htm>. Acesso 14/01/2021.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle de Executivo. **Dados**, 44 (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 (eds.). **Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro:IPEA, 2018

JUNQUEIRA, Caio. *Congresso reage à perda de poder para o TCU*. Valor Econômico, 05/05/2009, Especial, p. A12. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449449>. Acesso 14/01/2021.

KRINER, Douglas L.; 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, 26/10/2015. Disponível em

<https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/10/26/parlamentar-que-quer-cortar-bolsa-familia-se-sente-um-pop-star.ghtml>. Acesso em 14/01/2021.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 37, 1994. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-37/444-o-novo-institucionalismo-e-os-estudos-legislativos-a-literatura-norte-americana-recente/file>. Acesso em 14/01/2021.

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

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. **Fiscalização de obras públicas: estudo das relações entre o TCU e o Congresso Nacional**. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal. Brasília, 2008. Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscalizacao-de-obras-publicas-estudo-das-relacoes-entre-o-tcu-e-o-congresso-nacional.htm>. Acesso em 14/01/2021.

MALTZMAN, Forrest. **Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1998.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering institutions: The organizational basis of politics**. New York, NY: 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**. s.l., 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**, 28, 1984 (pp. 165-179).

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

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

OLIVIERI, Cecilia. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**: Texto para Discussão 2252 – Novembro de 2016. Brasília, IPEA, 2016).

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**, 24 (5), 2016.
<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)**: Nota Técnica Conjunta 01/2010. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/NTC-01-2010.pdf>. Acesso 14/01/2021.

SASSINE, Vinicius. *Empreiteiras financiam lobby para limitar atuação do TCU - PEC prevê redução de poder de fiscalização de obras do tribunal*. O Globo, 20/07/2013. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/empreiteiras-financiam-lobby-para-limitar-atuacao-do-tcu-9112169>. Acesso 14/01/2021.

SAMUELS, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **Journal of Politics**, 64 (3), Aug., 2002, pp. 845-863.

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 em Finanças Públicas). Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2011.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Subsídios ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) para apreciação dos indícios classificados, pelo TCU, COMO “Índícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IGR)”**:

Nota Técnica Conjunta 09/2009. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NTC%20-%2009%20-%202009%20Obras%20Irregulares%20-%20Retencoes%20Cautelares%2013%20out%2009.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

SILVA JUNIOR, Homero; RIBEIRO, Romiro; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves:** Nota Técnica Conjunta 10/2009. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2009. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NTC%20no%2010-2009%20-%20Mitos%20e%20Fatos%20Sobre%20o%20Mecanismo%20de%20Paralisacao%20de%20Obras%20com%20indicio%20de%20irregularidades%2028-10-2009%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em 14/01/2021.

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: Tribunal de Contas da União, 2011. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2877%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520. Acesso em 14/01/2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>. Acesso em 14/01/2021.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 2554/2019-TCU – Plenário. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2554%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4311e7e0-5771-11eb-9e0b-cfc921f5f853. Acesso em 14/01/2021.

APÊNDICE

TABELA 1 – DECISÕES DO COI, POR ANO, COMPARADAS À POSIÇÃO DO TCU

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	Total	I Int. (abs.)	I. Int.	I. rig. (abs.)	I.Rig	NFisc
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: Elaboração própria a partir dos relatórios do comitê da CMO. Relatórios individuais disponíveis em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes> (relatórios elaborados a partir do ano de 2007) e <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> (relatórios elaborados de 2002 a 2006).

Coluna NFisc: 2002 a 2011 - TCU (2011, Figura 7, p. 14 do relatório); 2012 – Congresso Nacional (2012, p. 6); 2013 - Congresso Nacional (2013, p. 5); 2014 a 2019 – TCU (2019, Gráfico 11, p. 87 do relatório); 2020- TCU (2021, p. 6)

O ano corresponde ao exercício em que foram adotadas as decisões pela CMO na tramitação da lei orçamentária (ex: as decisões compiladas na linha “2017” foram formalizadas e veiculadas por meio da LOA para 2018).

Legendas das colunas (decisões em relação a bloqueio e desbloqueio):

C1 – Ocorrências para as quais o comitê decidiu da mesma forma que o TCU

C2 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU recomendou bloqueio, para a qual existiu fato superveniente significativo que eliminava a causa do bloqueio

C3 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo desbloqueio de objeto em que o TCU recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos

C4 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU não recomendou bloqueio, para a qual existiu fato superveniente significativo que trazia a plausibilidade de bloqueios

C5 - Ocorrências para as quais o comitê decidiu pelo bloqueio de objeto em que o TCU não recomendou bloqueio, com base em apreciação de mérito diferente dos mesmos fatos

C6 – Ocorrências não enquadráveis nos itens anteriores

Total – Total de ocorrências/objetos no ano

I. Int. (abs.) - Índice de Intervenção (absoluto): número total de ocorrências em que o comitê não acatou a posição recomendada pelo TCU por interpretação distinta do mérito (soma das colunas C3 e C5)

I. Int. - Índice de Intervenção: Índice de Intervenção (absoluto) dividido pelo número total de ocorrências no ano

I. Rig. (abs.) - 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)

I. Rig. - Índice de Rigor: 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.

Artigo submetido em: 2021-06-14

Artigo aceito em: 2021-06-30