



CONTROL PARLAMENTARIO POR MEDIO DEL PRESUPUESTO: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA CON LAS OBRAS PÚBLICAS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

Resumen: El texto trata del control presupuestario del Congreso Nacional brasileño sobre obras con indicios 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 heterogéneos, que requieren de modelos multifactoriales en los cuales diferentes incentivos actúen sobre grupos parlamentarios también distintos dentro del mecanismo decisorio.

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

1. Introducción

Durante más de dos décadas, el Congreso Nacional ha ejercido una intensa actividad de control, a través de las deliberaciones en la ley de presupuesto, sobre irregularidades identificadas en obras públicas federales, lo que ha recibido muy poca atención en la literatura² y que abre amplias posibilidades de investigación en el campo de los estudios legislativos.

Este texto tiene como objetivo presentar una síntesis descriptiva del funcionamiento de esta modalidad de control parlamentario, seguida de una discusión de posibles enfoques teóricos aplicables a este tema y un estudio empírico de algunas implicaciones observables de estos enfoques, así como una indicación de las principales direcciones en las que puede avanzar la agenda de investigación sobre el tema. Como problema específico de investigación, evalúa la convergencia de la práctica seguida por el Congreso Nacional con las expectativas de los estudios legislativos en relación a las actividades de fiscalización iniciadas por el parlamento, a la luz de las teorías de la organización legislativa y la motivación parlamentaria.

En la sección dos se describen las principales características del proceso de fiscalización

¹ Economista. Consultor Legislativo, Especialista en Presupuestos, en el Senado Federal. Magíster en Poder Legislativo por el CEFOR/CD. Estudiante de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Brasilia. Correo electrónico: fernandomrb@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7267-4034>

² Los pocos trabajos localizados cuyo objeto es el mecanismo de bloqueo de obras irregulares resultan de búsquedas de los autores participantes en alguna de sus etapas, que buscan evaluar sus resultados en términos de efectividad o conveniencia (MACHADO FILHO, 2008; ALVES, 2016; SILVA, 2011; SILVA JUNIOR; RIBEIRO; BITTENCOURT, 2009A; MATTOS *et. al.*, 2009), o simplemente lo mencionan, como un componente adicional, en razonamientos más generales sobre el funcionamiento del sistema estatal de control y fiscalización en Brasil (SPECK, 2000; OLIVIERI; 2016; GOMIDE; PEREIRA, 2018)

presupuestaria objeto del trabajo. A continuación, la sección 3 describe las implicaciones observables de las teorías de los estudios legislativos sobre una actividad como la que se examina aquí. La investigación empírica se refleja en las secciones cuatro y cinco, que describen, respectivamente, los aspectos metodológicos y los resultados del estudio de la acción parlamentaria, comparando los hallazgos con las expectativas esbozadas en la sección tres. La última sección sintetiza las conclusiones de esta evaluación y señala las implicaciones de los resultados aquí obtenidos para una futura agenda de investigación sobre control y fiscalización parlamentarios a través del presupuesto.

2. Control presupuestario de obras públicas

El mecanismo que analizamos aquí está regulado por el texto de las leyes de pautas presupuestarias (LDO) federales de cada año.³ Tiene, en su forma actual⁴, las siguientes características principales: el Tribunal de Cuentas de la Unión fiscaliza, durante todo el ejercicio, un conjunto de gastos y contratos financiados por el presupuesto federal⁵, y remite un informe global sobre los resultados de estas fiscalizaciones a la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos e Fiscalización del Congreso Nacional (CMO), señalando aquellos casos que ameritaban recomendación para la suspensión o bloqueo de la ejecución física, presupuestaria y financiera en función de indicios de graves irregularidades. Esta recomendación surge de indicios que sean materialmente relevantes en relación al valor total de la obra o servicio considerado, y que puedan causar perjuicios al erario público o a terceros, resultar en la nulidad de una licitación o contrato, o representar una desviación grave de los principios constitucionales de la administración pública. A partir de esta lista de recomendaciones⁶, la CMO delibera sobre la autorización presupuestaria para la realización de gastos (incluidos los remanentes por pagar) con tales objetos en la ley de presupuesto anual: al registrar todos o parte de estos objetos en una tabla adjunta a la LOA, automáticamente bloqueada la ejecución de gastos en los mismos en el ejercicio a que se refiere la ley, hasta que una posterior decisión de la misma CMO (en cualquier momento durante el mismo ejercicio), mediante decreto legislativo, autorice el levantamiento de esta restricción.

La competencia formal para esta decisión final recae en el Pleno del Congreso Nacional,

³ Su última versión corresponde a los arts. 9º, § 2 y 138 a 145 de la LDO/2021 (Ley N º 14.116, del 31/12/2020; disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm)

⁴ Este procedimiento es el resultado de una amplia evolución histórica, que se inició en 1995 (cuando las primeras iniciativas en esta dirección se incluyeron en la ley de lineamientos presupuestarios), siendo refinada paulatinamente, año a año, hasta alcanzar la configuración actual. Para una presentación de la evolución histórica del mecanismo, cf. CONGRESO NACIONAL (2004), TCU (2016); y MACHADO FILHO (2008); y BROWN et. al. (2008).

⁵ En general abarcando obras públicas, aunque no existen restricciones para ampliar este universo de fiscalización a otro tipo de gasto o contrato.

⁶ Aunque puede agregar cualquier otro objeto que considere necesario a partir de sus propias verificaciones.

pero la aprobación por la CMO es terminativa, y sólo puede ser revisada por el Pleno del Congreso mediante recurso suscrito por una décima parte de la composición de la CMO⁷, que representa el fuerte dominio decisorio de la Comisión⁸. Internamente, la CMO delega la denuncia del asunto en un colegiado interno. Actualmente, es un comité permanente dedicado únicamente a examinar este tema, denominado Comité de Evaluación de Información sobre Obras y Servicios con indicios de Irregularidades Graves - COI⁹. En todo caso, la decisión de la CMO no tiene efecto jurídico sobre la investigación y las decisiones del TCU sobre el fondo del asunto.

Este mecanismo tuvo un gran impacto, al menos en algunos episodios relevantes: una gran cantidad de obras vieron efectivamente bloqueada su ejecución en algunos años (lo que se verá en números más adelante), y este protagonismo suscitó reacciones públicas por parte de los líderes federales y de los empresarios de la construcción (JUNQUEIRA, 2009; MATTOS *et. Alabama*, 2009), a veces confundidas (de forma deliberada o no) con críticas más amplias al funcionamiento total de las instituciones de control (CRUZ; AMORA, 2011; SASSINE, 2013; sobre este impacto global, cf. SILVA JUNIOR; RIBEIRO; BITTENCOURT, 2009A). En 2009, por ejemplo, la acción de bloqueo afectó obras que luego se revelaron como fuentes de perjuicios y pagos ilícitos detectados en las operaciones Castelo de Areia y Lava-Jato, como los contratos en las refinerías REPAR, Abreu e Lima y Comperj (NETTO, 2016, págs. 72, 86, 110-111; GASPAR, 2020, págs. 246, 279-280, 358-360, 362; PADUAN, 2016, pág. 313). En este último caso, la decisión de bloqueo fue reemplazada por un veto presidencial, no revocado a posteriori por el pleno del Congreso (RIBEIRO *et. al.*, 2010), pero la acción de control aún impuso una fuerte carga política al Ejecutivo al obligarlo a asumir una posición explícita en cuanto a la responsabilidad sobre las obras (CARVALHO, 2009; 2009A). En resumen, el procedimiento ha demostrado que funciona, si y cuando es ejercitado.

3. Control presupuestario y comportamiento parlamentario

El control a través de la denegación de autorización presupuestaria para iniciativas y gastos es considerado en la literatura como típico del paradigma *Westminster* de los sistemas institucionales de *accountability* horizontal: aquél que tiene al parlamento como centro de la actividad de control, limitándose las demás entidades de fiscalización a reportar sus constataciones a los legisladores y al público. Como la configuración brasileña es bastante característica del sistema "napoleónico", donde las funciones de fiscalización directa de la acción gubernamental se concentran en un organismo con poderes cuasijudiciales para

⁷ Art. 123 de la Resolución No. 1 de 2006-CN:

⁸ De hecho, durante el período examinado, no se identificó ninguna modificación realizada por el Plenario del Congreso a ninguna decisión adoptada por la CMO en la materia.

⁹ Art. 24 de la Resolución No. 1 de 2006-CN.

investigar y sancionar, habría poca expectativa teórica sobre el funcionamiento activo de un mecanismo de control anclado en el presupuesto (BITTENCOURT, 2009, págs. 14-21).

De hecho, la literatura sobre comportamiento parlamentario habla de los escasos incentivos del parlamentario para desempeñar el papel de controlador de la administración en nombre del interés colectivo, siendo más atractivo para él asumir el papel de representante de intereses segmentados (sectorial, regional) en búsqueda de ventajas a extraer del fondo público común (BITTENCOURT, 2009, pág. 15-16; para el caso brasileño, OLIVIERI, 2016, pág. 22; ABRANCHES, 2018, págs. 2079 y 4906). Por lo tanto, existe una baja expectativa teórica de participación de la institución parlamentaria en su conjunto en una actividad de control.¹⁰

Por otro lado, el mecanismo de fiscalización presupuestaria aquí descrito tiene el perfil típico de *police patrol* (actividad de control parlamentario centralizada, activa, directa y por iniciativa - MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, pág. 166). Entonces, el *police patrol* ha sido considerado como cada vez menos ejercido por los parlamentos, reemplazado gradualmente por el universo más difuso de *fire alarm*, donde el rol de la Legislatura sería diseñar un sistema de reglas formales y prácticas mediante los cuales los ciudadanos y grupos de interés tengan la capacidad e interés de examinar por sí mismos las actividades ejecutivas, y de activar mecanismos de alerta y contestación ante otras agencias específicas, el Congreso o el Poder Judicial (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; LUPIA; MCCUBBINS, 1994; para el caso brasileño en particular, FIGUEIREDO, 2001, págs. 715-716). La expectativa teórica de una actividad de control se inclinaría entonces en la dirección opuesta, la de desnaturalizar una acción proactiva de *police patrol* a favor de la creación de mecanismos generalizados de captación de denuncias u otras formas de *input* pulverizado sobre hipotéticas irregularidades.

En el presidencialismo de coalición brasileño, en particular, la literatura converge hacia dos visiones predominantes sobre la dinámica de la formación de coaliciones mayoritarias en el parlamento, que serían la clave de la capacidad presidencial para implementar su agenda política (y, por tanto, la estrategia por excelencia de los presidentes)¹¹. En la primera línea, las coaliciones son un juego de intercambios protagonizado por un presidente que, a pesar de tener fuertes poderes formales en el ámbito legislativo, tiene la necesidad y el objetivo de obtener votos a favor de su agenda de política nacional, y un parlamento cuyo principal objetivo es obtener ventajas sectoriales o locales de interés individual para legisladores o grupos parlamentarios específicos, ventajas que se materializan en gastos localizados (*pork barrel*) incluidos en el presupuesto, así como en el control de los cargos ministeriales o de escalafón

¹⁰ Incluso un enfoque poco común que enfatiza la potencial ganancia política del control incisivo por parte de la institución parlamentaria (KRINER; SCHICKLER, 2016) propone que los instrumentos por excelencia para eso serían las audiencias públicas y comisiones de investigación.

¹¹ Para una caracterización completa de esta disyuntiva en la literatura, cf. Bittencourt (2019, cap. 2, pág. 25-60). Se puede encontrar una versión anterior y más simplificada en Bittencourt (2012).

menor en el ejecutivo por parte de los partidos y legisladores involucrados en el juego.¹² La segunda vertiente ve en la formación de coaliciones una división transversal del Estado por la cual la distribución de cargos ministeriales implica la delegación virtual, por parte del presidente, de áreas enteras de política pública a determinados partidos o agrupaciones, lo que implicaría el reparto de beneficios y de las cargas de su implantación con estos partidos o grupos. Cualquiera de estos enfoques, sin embargo, tendrá un eje central de implementación en la definición de asignaciones presupuestarias: le corresponde al presupuesto materializar la entrega de bienes *pork* a los parlamentarios (en una transacción *pork for policy* en los términos de la primera visión), cuándo asegurar la ejecución de una parte relevante de las políticas de las cuales los socios de la coalición son coformuladores y defensores (según la segunda tradición)¹³. Por tanto, en todo caso el interés parlamentario (ya sea individual o colectivo) sería atendido por la ejecución de los desembolsos presupuestarios; en otras palabras, dado que los gastos presupuestarios son la materialización del interés del parlamentario individual (o de su grupo parlamentario, o partido) en el juego de la gobernabilidad, no se espera que estos mismos parlamentarios tengan incentivos para actuar con más rigor que cualquier otra instancia institucional ante la detección de posibles irregularidades¹⁴.

Se puede sostener la posibilidad de ganancias de reputación por parte de algunos parlamentarios debido a un papel proactivo en la lucha contra la corrupción y el despilfarro¹⁵. En un sentido más amplio, el impacto desestabilizador sobre el sistema político (y por lo tanto sobre los intereses directos de los titulares de cargos políticos y sus partidos en el mantenimiento del *status quo*) de los efectos de escándalos de corrupción ha sido señalado como un factor relevante en la política latinoamericana, especialmente en relación a los jefes del Ejecutivo y su popularidad (PÉREZ-LIÑAN, 2009, pág. 113-214¹⁶), pero también,

¹² Para una defensa de este enfoque en el contexto brasileño contemporáneo, cf. Abranches, 2018 (págs. 7548-7561 y 7811-7819). Chaisty, Cheeseman y Power (2018) incluyen, además de estos factores, los poderes de mando del presidente en su propio partido y mecanismos “informales” de intercambio de favores. Además, la estructura de negociación entre la Presidencia y el Legislativo a veces se postula como fragmentada entre el presidente y cada parlamentario individual, y en otros autores como centralizada en la dirección del partido en el Congreso, lo que daría estabilidad y credibilidad a los pactos (AMES, 2001, y FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, son los portavoces clásicos de cada uno de estos enfoques). Independientemente de los canales de diálogo, o teniendo en cuenta otros instrumentos adicionales de transacción, el razonamiento formulado en este texto sobre el papel de los gastos presupuestarios no se altera.

¹³ En un enfoque específico de la política distributiva de coaliciones, que considera las dos vertientes como teóricamente alineadas, Meireles (2019) también reitera que la clave que asocia la participación ala coalición y el interés de los socios potenciales en el Legislativo (en este caso, los partidos como tales) es el control sobre el presupuesto de las carteras.

¹⁴ O, en una formulación menos parsimoniosa, si teóricamente se espera algún comportamiento de los parlamentarios, es al contrario, es decir, una mayor indulgencia con el desembolso de los programas, dejando consideraciones de regularidad formal o material del gasto para su verificación a posteriori por otras instituciones de control.

¹⁵ Punto sugerido, en parte, por Kriner y Schickler (2016), aunque su razonamiento depende en gran medida de la dinámica bipartidista norteamericana en la que un control agresivo genera casi automáticamente pérdidas de reputación para el partido titular en el Ejecutivo que son directamente apropiables por el partido contrario.

¹⁶ Sin embargo, en un trabajo posterior, el mismo autor relativizó este protagonismo en la reacción a la corrupción y

indirectamente, capaces de incidir en posiciones en el Legislativo (PRAÇA, 2009, pág. 123-158)

Sin descartar esta posibilidad, se puede ver en la literatura sobre el caso brasileño que aborda directamente el tema de irregularidades o corrupción en el presupuesto, un énfasis en sentido contrario: según estos autores, uno de los factores más relevantes para el interés parlamentario en cada liberación presupuestaria concreta sería la oportunidad de obtener ventajas ilícitas, ya sea directamente o en forma de financiamiento de campañas (LIMA; MIRANDA, 2006, pág. 344; SAMUELS, 2002; BEZERRA, 1999, pág. 244-252; SPECK, 2008, págs. 135-136; ABRANCHES, 2018, págs. 5437 y 7357¹⁷). El desarrollo de este razonamiento será, por tanto, un fuerte incentivo para que los parlamentarios (o un número nada despreciable de ellos) luchen por la continuidad de los desembolsos, incluyendo (o especialmente) aquellos proyectos u objetos que presentan irregularidades de las que son potenciales beneficiarios directos o indirectos. De hecho, hay escasas menciones, en la prensa y en las encuestas evaluativas, de una tendencia a rechazar las recomendaciones de suspensión del TCU por parte de la CMO simplemente por razones de conveniencia política (CAMAROTTO, 2014; LIMA, 2015. OLIVIERI, 2016, pág. 27)

Toda esta breve revisión teórica apunta a algunas implicaciones observables sumamente importantes, comunes a varios de estos enfoques. Por un lado, se esperaría de los enfoques tradicionales no un fortalecimiento de la acción de control a través del presupuesto, sino una disminución de su intensidad, volumen y alcance.

Como consecuencia de esta tendencia, también cabría esperar exactamente lo contrario de la trayectoria de la institucionalización¹⁸ de los diferentes aspectos vinculados a la faceta distributiva del presupuesto brasileño verificado en el Poder Legislativo, que incluye, por ejemplo, la consolidación normativa de la CMO y los intentos de atribuir la imposición a las asignaciones presupuestarias (PRAÇA, 2013).

Finalmente, la falta de incentivos para que los parlamentarios hagan prevalecer el control sobre su interés en obtener el desembolso presupuestario *a fortiori* sugiere una postura de ejercicio indulgente de decisiones de bloqueo, con un sesgo sistemático de liberación de asignaciones presupuestarias en contra de la señalización del organismo auditor (que, independientemente del mérito intrínseco de sus decisiones, se presume que no está

llegó a atribuir las presiones populares que generaban inestabilidad política fundamentalmente a las crisis económicas y al perfil más o menos radicalizado del sistema político preexistente (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2016)

¹⁷ Describiendo casos específicos: GRAMOAspar (2020, págs. 81-82 y 106-108).

¹⁸ Aquí, entendida, de manera simplificada, como la consolidación de reglas formales e informales que dirigen el repertorio de procedimientos adoptados por una organización (en este caso, el Congreso Nacional) para llevar a cabo un propósito determinado, estableciendo en sus participantes una lógica a seguir en medio de los conflictos y ambigüedades inherentes al entorno político, capaz de coordinar múltiples actividades, moderar conflictos, mitigar ambigüedades y reducir los riesgos morales y los costos de transacción en el universo de acciones políticas en cuestión (MARCH, OLSEN, 1989, cap. 2, pág. 21-38)

influenciado por los mismos incentivos que inciden sobre los parlamentarios en su acción legislativa).

4. Materiales y métodos

El foco empírico del estudio es el contenido de la toma de decisiones que presentan los parlamentarios en relación a las obras, contratos y gastos sometidos al mecanismo. El punto de referencia para evaluar los efectos de la naturaleza política del control parlamentario sobre los resultados del mecanismo en términos de *outcome* decisivo será, por tanto, la diferencia de este patrón legislativo en relación con las recomendaciones del TCU.

Las decisiones adoptadas en el proceso de deliberación de la ley de presupuesto anual por el COI fueron recopiladas para cada objeto de control en términos de bloqueo o desbloqueo de la ejecución de cada obra, en todos los ejercicios para los que había datos disponibles (2002 a 2020¹⁹). "Objeto" representa cada elemento sometido a control y analizado con el propósito de bloquear o desbloquear, que puede ser la totalidad de una obra o un cronograma presupuestario, pero también puede ser un contrato, un convenio o una parte de cualquiera de estos instrumentos. Es este rubro el especificado en el correspondiente Anexo de las leyes de presupuesto, como el que se encuentra bloqueado en su ejecución. El momento de registrar estas decisiones es la aprobación de la ley de presupuesto anual por la CMO (y luego por el Pleno del Congreso), sin tener en cuenta eventuales vetos (que ocurrieron una vez, en 2009).²⁰

La principal fuente de datos utilizada son los informes del comité (COI) encargado de examinar la información del TCU y proponer decisiones de bloqueo al CMO, disponibles en el sitio web de la CMO.²¹, triangulados con información proveniente del propio Anexo de la LOA correspondiente, de las Sentencias del TCU que versaron sobre el asunto, o de las notas taquigráficas de las sesiones en las que se realizaron determinadas votaciones²². Solo son consideradas las decisiones que involucran una recomendación de suspensión (denominada "IGP") y, luego de la formalización del criterio en la Ley de directrices presupuestarias (2011), también la indicación de la necesidad de retener o garantizar valores por la no efectividad de la suspensión (IGR).

Los datos de las decisiones sobre objetos individuales son sistematizados en la Tabla 1 del Apéndice²³. El comportamiento de toma de decisiones de los parlamentarios se tipifica en 5

¹⁹ Durante los años anteriores a 2002, no había informes disponibles en el sitio web de la CMO.

²⁰ Esta opción no capta el efecto final del mecanismo tras los vetos, pero permite enfocar analíticamente el relevamiento en el comportamiento parlamentario (la introducción del presidente como actor decisivo, a través del veto, traería otro factor causal concurrente, que podría distorsionar la evaluación sistemática del comportamiento parlamentario que aquí se desarrolla).

²¹ Direcciones detalladas en el Apéndice. No fueron encontrados informes anteriores a 2002.

²² El rastro de compilación completo de esta información está disponible mediante solicitud al autor.

²³ Las decisiones individuales, identificadas por año, obra y objeto, están disponibles en formato de planilla mediante solicitud al autor.

categorías: la coincidencia de la decisión del comité con la recomendación del TCU (1); la decisión de desbloquear el objeto, contrariamente a la recomendación del TCU, basada en hechos supervinientes que eliminan objetivamente la causa del bloqueo recomendado²⁴ (2); la decisión de desbloquear el objeto, contrariamente a la recomendación del TCU, basada en una evaluación separada del mérito por parte del comité (3); la decisión de bloquear el objeto, sin recomendación del TCU para hacerlo, con base en hechos supervinientes que objetivamente dan lugar a alguna causa de bloqueo²⁵ (4); la decisión de bloquear el objeto, sin recomendación del TCU para hacerlo, basada en una evaluación separada del mérito por parte del comité (5); y cualquier otro criterio eventualmente adoptado que no corresponda a los anteriores (6). En este universo, el criterio 3 indica una opción sustantiva del decisor parlamentario por desconocer la posición del TCU y no restringir la ejecución de una obra o contrato por parte de la Corte considerado irregular y causante de suspensión, y el criterio 5 la posición opuesta (la opción parlamentaria del bloqueo se da incluso cuando la Corte no indica su imprescindibilidad). En otros casos, se verifica la alineación de las posiciones de los dos órganos.²⁶ Debe admitirse que la distinción entre “divergencia de mérito” y “hecho superviniente” depende de una apreciación valorativa de quien recopila los datos. Sin embargo, este es un efecto inevitable de cualquier trabajo sobre categorización de datos de esta naturaleza, y los riesgos de inexactitud de esta clasificación son menores que el sesgo que introduciría la clasificación como “divergencia parlamentaria” de hallazgos de esta naturaleza, en los que la diferencia de posiciones no proviene de juicios sino de hechos objetivos²⁷.

5. RESULTADOS Y CONTRASTE DE LAS HIPÓTESIS

Cabe señalar, inicialmente, la ocurrencia de un proceso de institucionalización gradual. El procedimiento ganó complejidad y estabilidad en los sucesivos textos de la ley de lineamientos presupuestarios. El agente principal es un comité específico formado por miembros de la CMO, que obtuvo una primera mención normativa como colegiado auxiliar del relator general de presupuestos con este propósito específico a partir de 2002²⁸, y luego fue tornado permanente a partir de 2007²⁹. El carácter rutinario, ya incorporado a los procedimientos presupuestarios establecidos, se verifica mediante la ocurrencia del mismo proceso de análisis por parte de una comisión de la CMO y la presentación del informe a

²⁴ Por ejemplo, la anulación formal de un llamado a licitación que era objeto de una recomendación de bloqueo.

²⁵ Esto es lo opuesto al criterio 2.

²⁶ Los casos 2 y 4 son similares, en la práctica, al caso 1, ya que no existiría diferencia en el juicio de mérito en la posición de ambos. El caso 6, que tendría sentido indefinido, no ocurre en ninguno de los años examinados.

²⁷ De todos modos, el gran factor mitigante de riesgo de cualquier sesgo introducido por la categorización realizada es la apertura hecha a los datos individuales de los casos para la replicabilidad.

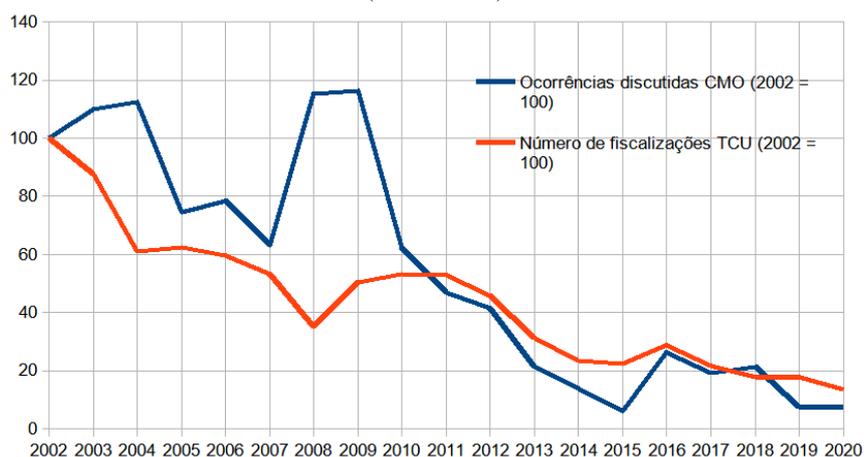
²⁸ Resolución 1/2001-CN, § 1º, inc. III,

²⁹ Resolución 1/2006-CN, Art. 24.

votación en todos los ejercicios, siendo dicho procedimiento formalmente reconocido como una de las competencias específicas de la CMO en su normativa orgánica³⁰. Así, todos los elementos convergen para caracterizar un proceso continuo y sostenido de institucionalización de la actividad, en contrario a la expectativa teórica de abandono tácito o explícito por parte del Legislativo.

Otra dimensión de la evaluación es el volumen de actividad de las agencias involucradas en el mecanismo: un mayor desincentivo al control parlamentario a través del presupuesto conduciría a una tendencia a reducir, con el tiempo, el esfuerzo dedicado a la inspección. El gráfico 1 muestra la variación relativa (con 2002 correspondiente a 100) de las obras inspeccionadas por el TCU y el número total de decisiones tomadas por la CMO en cuanto a bloqueos.

Gráfico 1 – Volumen de obras inspeccionadas por el TCU y decisiones tomadas por la CMO, por año (2002 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de la Tabla 1

- Eventos discutidos CMO (2002 = 100)
- Número de inspecciones del TCU (2002 = 100)

De hecho, hay una caída (relativamente estable) en el volumen de obras inspeccionadas por el TCU, que corresponde a la primera etapa del mecanismo y a una medida del esfuerzo bruto aplicado a la fiscalización. Esta caída no supone un abandono del mecanismo (el número absoluto para 2020, el punto más bajo de la serie, sigue representando 59 obras), sino un ámbito menor del universo de obras. Este resultado está, por un lado, fuertemente influenciado por la reducción sistemática de la inversión pública en los últimos años (dramática a partir de 2015), que automáticamente conduce a una reducción del universo de obras a analizar. Por otro lado, puede verse influenciado por una mayor selectividad en la asignación de recursos por parte del TCU, al concentrarse en fiscalizaciones de emprendimientos de mayor porte. En cualquier caso,

³⁰ Resolución 1/2006-CN, Arts. 2º, inc. III, apartado “b”, 121, 122, 123, 124 y 125.

la reducción de más del 80% de este número bruto de inspecciones no permite refutar totalmente la hipótesis de una reducción de los esfuerzos dedicados a la inspección (aunque esta reducción no se deba a una decisión del Congreso, sino del propio TCU, dado que las especificaciones de la LDO sobre el universo de obras no han cambiado).

El número de decisiones discutidas por la CMO también cayó en la misma proporción global (más del 80%), pero no tan escalonado: hay una permanencia de valores relativos altos hasta 2009, seguida de una caída abrupta para 2010, continuando luego la tendencia a la baja en proporciones bastante estables hasta los 10 de 2019 (que corresponde a menos del 10% de los 130 objetos deliberados en 2002). Dado que esta métrica esencialmente representa la cantidad de objetos que el TCU recomendó suspender o retener (IGP o IGR), aquí también, la mayor parte de la influencia en el resultado será explicada en términos de factores que inciden sobre el propio TCU. El Tribunal atribuye este descenso en el número de recomendaciones básicamente al efecto positivo de la fiscalización ejercida año tras año sobre la calidad de la gestión de las obras (TCU, 2011, pág. 33 del informe), o a la corrección más rápida permitida por la nueva priorización de las inspecciones a favor de emprendimientos en fase inicial (proyectos de ingeniería y primeras etapas de licitación) (TCU, 2011, págs. 8-10 del voto). Un segundo factor mencionado es que el Tribunal es mucho más restrictivo en las recomendaciones de suspensión cuando las obras en cuestión ya tienen un alto grado de ejecución física, especialmente si superan el umbral del 75% (TCU, 2011, ítem 47, pág. 9 del voto), lo que significa que las obras significativas que persistan en la segunda mitad del período examinado serán, en proporciones crecientes, obras de alto grado de ejecución.³¹

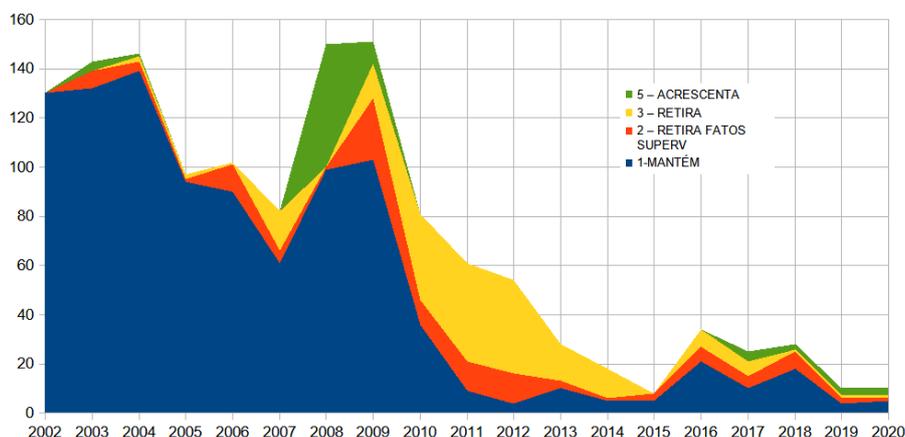
Otro factor mencionado por el Tribunal es la especificación progresivamente más restrictiva del concepto de indicio de irregularidad que motiva una recomendación de suspensión (TCU, 2011, págs. 9-10 del Voto), acercando la norma formal a una mejor descripción de las circunstancias materiales que justifican la intervención legislativa (lo que sugiere la posibilidad de que parte de las recomendaciones de suspensión de los años iniciales representarían algo así como un *overshooting*, debido a la excesiva generalidad de la especificación de la demanda legislativa de información). Todos estos factores representan causalidades plausibles que no están relacionadas con elementos internos del proceso parlamentario. Así, esta faceta de reducción del volumen de recomendaciones de suspensión (y, de manera más general, del volumen de casos discutidos dentro del ámbito de toma de decisiones de la CMO) no parece tener una asociación con las dimensiones recogidas en la teoría (interés de los parlamentarios en la fiscalización), por lo que los datos no son concluyentes ni a favor ni en contra de la expectativa teórica.

Para la segunda línea de hipótesis teóricas, la de una postura más indulgente en la toma

³¹ Por la sencilla razón de que no fueron iniciadas otras en este período de caída dramática de las inversiones.

de decisiones en relación con las recomendaciones del órgano de auditoría al bloquear obras o contratos, el Gráfico 2 a continuación muestra el número absoluto de cada opción del comité, así como el total de eventos verificados en cada año³².

Gráfico 2 – Decisiones del COI sobre bloqueo o desbloqueo de obras, por año



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de la Tabla 1

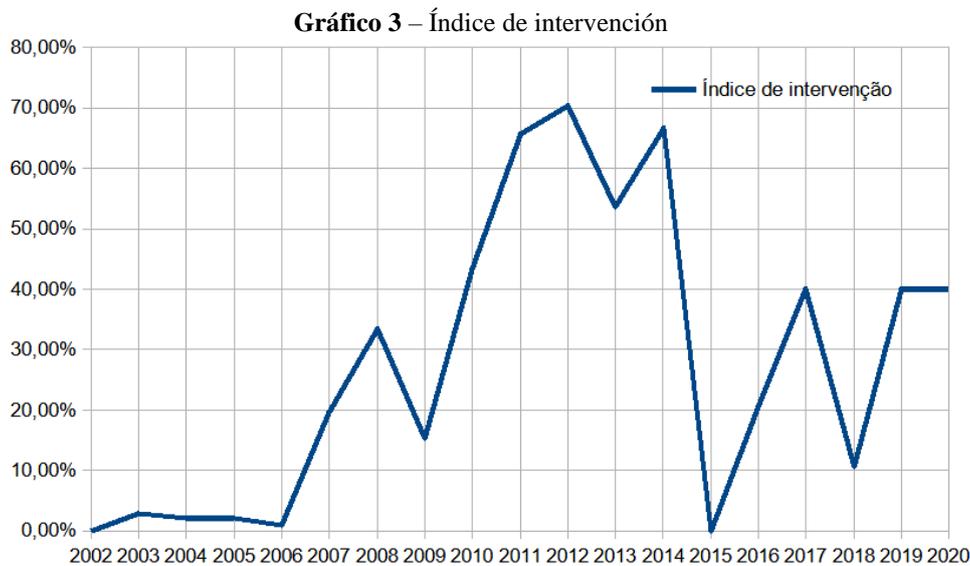
5 - Añade
3 - Retira
2 - Retira hechos superv
1 - Mantiene

Hay evidencia de varios tipos de comportamiento a lo largo del tiempo: ejercicios en los que la coincidencia de posiciones entre TCU y CMO es prácticamente absoluta (2004 a 2006, 2015); momentos en los que destacan masivamente las liberaciones de obras impugnadas por el TCU (2010 a 2014), y aquellos en los que hay más bloqueos de iniciativa de la CMO que liberaciones por deliberación parlamentaria (2007 a 2009). Así, esta primera exploración de los datos no avala ninguna de las posiciones teóricas contrarias, ya sea la de un sesgo sistemático en contra de la aplicación del bloque como medio de control, o la de convergencia absoluta con las posiciones de mérito sugeridas por el órgano técnico. También se verifica una concentración en el tiempo de perfiles de comportamiento distintos: de 2007 a 2009, una nítida tendencia a agregar elementos al bloqueo; de 2010 a 2014, en cambio, una fuerte tendencia a ignorar la posición del TCU y liberar obras en contrario a las recomendaciones. No se puede eludir la mención de que, en 2009, el COI llevó al cuadro de bloqueo de la LOA el conjunto de obras que presentaba, a primera vista, un primer examen, el mayor porte físico y financiero de toda la serie histórica: varias obras de refinerías y puertos de Petrobras (asociadas, como ya se mencionó, con los hallazgos de la Operación Lava-Jato), y varios grandes contratos del ferrocarril Ferrovia Norte-Sul. Esta constatación recomienda fuertemente que en el análisis del comportamiento

³² Desde el principio, hay una ausencia de eventos en los criterios 4 y 6 en todos los años examinados.

parlamentario se tenga en cuenta la posibilidad de una dinámica decisoria diferenciada en función de obras o emprendimientos que puedan estar asociados de forma fundamentada a movimientos ilícitos de recursos entre empresas contratadas y agentes públicos.

Un refinamiento cuantitativo de estos datos de comportamiento puede ser captado en dos indicadores: el Índice de Intervención indica el porcentaje, sobre el número total de decisiones tomadas cada año, de las decisiones del comité que desentonan, en mérito³³, de las recomendaciones del TCU (a favor o en contra del bloqueo). Esta métrica evalúa hasta qué punto los parlamentarios están dispuestos a adoptar una posición independiente de la recomendación del TCU dentro del universo de cada año.³⁴.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de la Tabla 1

- Índice de intervenção

Queda claro en el Gráfico 3 que el patrón Legislativo es alterar fuertemente la canasta de recomendaciones presentadas por el TCU, indicando la existencia de una dinámica política propia en estas decisiones, las cuales no representan un mero *rubberstamp* para las evaluaciones del Tribunal, sino una posición propia de los parlamentarios del Comité, en contrario a la expectativa teórica de desinterés u omisión en esta actividad.

En el mismo movimiento de comparación entre las decisiones parlamentarias y las propuestas del TCU, el Índice de Rigor indica el porcentaje, sobre el total de decisiones adoptadas cada año, de los cambios netos en las decisiones de las comisiones que representan una posición más rigurosa en términos de control en el sentido de bloqueo; es decir, de las

³³ Decisiones con criterios 3 y 5, sin tener en cuenta ya aquellos que simplemente reflejan hechos supervinientes que desconfiguran una divergencia de mérito (criterios 2 y 4).

³⁴ La Tabla 1 incluye no solo este índice relativo (ponderado por el número total de eventos en cada año) sino también el número absoluto de decisiones divergentes en cada año.

modificaciones realizadas sobre el fondo contrario al TCU, se restan las decisiones de bloqueo sin recomendación expresa de las que representan el desbloqueo contra la recomendación del TCU.³⁵ Esta métrica de "bloqueo neto" evalúa hasta qué punto los legisladores están dispuestos a adoptar una posición más rigurosa en términos de prevención de riesgos que la posición adoptada por el Tribunal³⁶ - cuanto menor sea su valor, el comité emite más trabajos en contra de la opinión del TCU que al contrario.

Gráfico 4 – Índice de rigor



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes de la Tabla 1

El Índice de Rigor prueba la variabilidad del comportamiento del Comité, a veces más indulgente, a veces más riguroso que la posición del TCU, lo que apunta a la necesidad de un modelo causal más complejo que simplemente postular un interés genérico del Legislativo en no impedir desembolsos, o, por el contrario, una actitud sistemáticamente conservadora motivada por el temor reputacional a las acusaciones de corrupción. Aquí, nuevamente, se observa un cambio claro hacia una actitud de liberación de obras en el período 2010-2014, no reproducida sistemáticamente en períodos posteriores, lo que indica la plausibilidad de la existencia de otros factores causales propios de ese período.

Finalmente, vale la pena discutir la convergencia o no de las posiciones en el informe del comité, por un lado, y las del plenario de la CMO y del Congreso Nacional.³⁷ Las decisiones en ambos ámbitos coincidieron, en la mayoría de los casos, con las propuestas del

³⁵ Restar las ocurrencias con criterio 5 de los eventos con criterio 3.

³⁶ La Tabla 1 incluye no solo este índice relativo (ponderado por el número total de eventos de cada año) sino también el número absoluto de este saldo de decisiones divergentes en cada año.

³⁷ Como ya hemos señalado, no hay registro de posiciones divergentes de estas dos instancias en el período examinado.

comité. Hubo 7 cambios en total durante todo el período: en 2020, tres diferencias de mérito en relación con el COI, una de las cuales fue en contra de la opinión del TCU³⁸; en 2019, una diferencia de mérito que representa un desbloqueo frente a la opinión del TCU³⁹; en 2009 hubo un cambio por hecho superviniente, sin divergencia de mérito, y dos desbloques contra la recomendación del TCU⁴⁰. En las actas de las sesiones de votación de estos cinco cambios de mérito se pueden ver⁴¹ intensas controversias, con muchos parlamentarios defendiendo ferozmente la derogación de los bloqueos y otros apoyando los fundamentos argumentativos de la decisión de suspensión adoptada por el Comité, lo que sugiere que diferentes factores causales pueden incidir sobre diferentes partes de los parlamentarios en relación con esta actividad. Aquí, un hecho estilizado surge con fuerza del análisis de los respectivos debates: en 2009, hubo una división relativa del plenario de la CMO, con posiciones en contra y a favor del informe del COI. En 2019 y 2020, la defensa de las posiciones del comité se limitó a sus coordinadores que presentaron el informe, enfrentando un aluvión casi unánime de críticas y posturas contrarias por parte del resto de los parlamentarios presentes.

El reducido número de estas divergencias (siete, en un total de 1348 eventos en el período examinado) impide postular una dinámica diferente entre el plenario de la CMO y el colegiado que ella selecciona entre sus miembros para examinar la materia. Dos explicaciones causales -que no se excluyen mutuamente- aparecen de inmediato como posibles interpretaciones de este hallazgo: una, que la CMO invierte en la representatividad de la composición de los comités para hacerlos un fiel reflejo de su composición interna, haciéndolos así agentes delegados confiables del plenario y capaces de minimizar la asimetría de información que existe entre este colegiado especializado y el conjunto de los miembros⁴²; otra posible interpretación es el efecto de *timing* inducido por las reglas institucionales: la votación sobre la decisión de bloquear o no las obras es obligatoria antes de la votación de la ley de

³⁸ Dos de estos casos se refieren al ferrocarril Ferrovia Transnordestina, que el COI y la CMO venían sistemáticamente incluyendo en la lista de bloqueo desde 2017 (debido a graves irregularidades planteadas por varias Sentencias del TCU), pero que no recibió formalmente la recomendación de suspensión por parte del TCU en su lista consolidada. Así, dentro de los criterios adoptados, estos dos últimos objetos se reclasificaron del criterio 5 (comité) al criterio 1 (plenario de la CMO), y fueron objeto destacado contrario a la posición del informe del comité, también votado en la CMO. Esta modificación redujo el Índice de Intervención del 40% al 27,27% (ya que las dos modificaciones en Transnordestina eliminaron la posición de acumulación en relación con el TCU), pero disminuyó fuertemente el Índice de Rigor del 20% al -9,09% (lo que indica que, además de abandonar dos adiciones en relación a la posición del TCU hechas por el Comité, el pleno también retiró un bloque contrario a la recomendación del Tribunal).

³⁹ Esta modificación aumentó el índice de intervención del 40% al 50%, pero redujo el índice de rigor del 20% al 10%.

⁴⁰ Estos cambios no alteraron numéricamente el índice de intervención, pero redujeron el índice de rigor de -3,31% a -4,64%.

⁴¹ Disponible en 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) y <https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/html/60684> (para 2020).

⁴² Premisa clásica del enfoque informativo para la organización decisoria del Poder Legislativo (LIMONGI, 1994; MALTZMAN, 1998).

presupuesto⁴³ (objeto de interés primordial para todos los parlamentarios de la comisión), y dado que los trámites de aprobación presupuestaria en la CMO se llevan a cabo a un ritmo extremadamente rápido al final de los ejercicios fiscales, el costo de transacción para promover la reapertura de decisiones ya debatidas dentro del comité puede revelarse insoportablemente alto para los miembros de la CMO, retrasando la votación más relevante desde un punto de vista distributivo, que representa la razón de ser de la propia comisión. Por otro lado, el surgimiento de reversiones de posiciones en obras significativas en los últimos dos años, como se destacó en el pleno de la CMO, puede indicar una nueva dinámica en la que los factores distributivos comienzan a imponerse con más fuerza en relación a la posición controladora⁴⁴, ya no dentro del ámbito del comité especializado, sino diluido en la totalidad de los miembros de la Comisión.

6 Conclusiones

Nuestras constataciones empíricas fundamentales son que el mecanismo se ha mantenido en funcionamiento durante más de dos décadas, en un proceso de creciente institucionalización, y que las decisiones legislativas sobre las obras (es decir, sobre si confirmar o no los bloqueos sugeridos por el TCU) tienen un perfil heterogéneo, con periodos discernibles (que no parecen ser aleatorios) en los que el Congreso mantuvo en sus decisiones las posiciones sugeridas por el TCU (o incluso bloqueó más obras de las indicadas), y otros (igualmente perceptibles) durante las cuales el patrón decisorio Congreso fue más indulgente, desconociendo una parte importante de las recomendaciones y liberando un gran número de obras con signos de irregularidad señalados. Esto sugiere la insuficiencia de hipótesis teóricas unidireccionales, ya sea en el sentido de que el comportamiento parlamentario tendería a minimizar cualquier restricción en los desembolsos presupuestarios (debido a un papel distributivista predominante), o en el sentido contrario de que el temor a la pérdida de reputación derivado de escándalos de corrupción podría influir en los legisladores para que actúen de forma más estricta a la hora de autorizar proyectos con problemas de ilicitud o ineficiencia. Esta heterogeneidad de comportamientos, así como su alineación en determinados periodos a lo largo del tiempo, hace recomendable considerar modelos más complejos con diferentes factores de incentivo centrándose también en grupos parlamentarios distintos dentro del mecanismo de toma de decisiones, lo que es coherente con las recientes conclusiones de Carvalho (2003) en el sentido de la existencia de diferentes conexiones electorales para los parlamentarios brasileños y, por lo tanto, de incentivos de comportamiento sustancialmente

⁴³ Obligación establecida indirectamente por la LDO, al especificar que la ley de presupuesto contendrá el anexo de bloqueo, y - desde 2007 - de forma explícita por el Art. 122, párrafo único, de la Resolución 01/2006-CN del Congreso Nacional.

⁴⁴ Esto puede verse reforzado por la naturaleza potencialmente distinta de la responsabilidad jurídica que surge, para el parlamentario, de la elaboración de un informe, por una parte, y del ejercicio de la votación, por otro (Art. 53 de la Constitución).

diferentes para diferentes grupos dentro del Congreso Nacional.

En una futura agenda de investigación, los estudios cuantitativos podrían ahondar en las características intrínsecas de las obras y contratos afectados por el mecanismo (valor, gravedad de las irregularidades, distribución geográfica y por ente ejecutor, por ejemplo) y su correlación con el volumen y composición sectorial de la inversión pública. Por otro lado, la investigación basada en estudios de caso podría buscar, a partir de entrevistas y análisis de actas y otros registros formales, la identificación conjunta de múltiples factores causales en momentos de transición de un perfil de toma de decisiones a otro. Otro camino con gran potencial es analizar comparativamente los argumentos esgrimidos en los debates cuando existen divergencias dentro de la CMO sobre las recomendaciones del informe del COI, para verificar los motivos alegados tanto para mantener el bloqueo como para abandonarlo.

Referencias

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-%2021%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 Indícios de Irregularidades Graves (COI) para apreciação dos indícios classificados, pelo TCU, COMO “Indícios 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.

APÉNDICE

TABLA 1 – DECISIONES DEL COI, POR AÑO, EN COMPARACIÓN CON LA POSICIÓN

	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

Fuente: Elaboración propia en base a los informes del comité de la CMO. Informes individuales disponibles en <https://www2.camara.leg.br/tividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/subcomissoes> (informes elaborados a partir del año 2007) y <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> (informes preparados de 2002 a 2006).

Columna NFisc: 2002 a 2011 - TCU (2011, Figura 7, p. 14 del informe); 2012 - Congreso Nacional (2012, pág. 6); 2013 - Congreso Nacional (2013, pág. 5); 2014 a 2019 - TCU (2019, Gráfico 11, p. 87 del informe); 2020- TCU (2021, pág.6)

El año corresponde al ejercicio en que las decisiones fueron tomadas por la CMO en el trámite de la ley presupuestaria (Ej. las decisiones recopiladas en la línea "2017" fueron formalizadas y transmitidas a través de la LOA para 2018).

Leyendas de las columnas (decisiones sobre bloqueo y desbloqueo):

C1 - Incidencias para las que el comité decidió de la misma manera que el TCU

C2 - Eventos para los cuales el comité decidió desbloquear un objeto en el cual el TCU recomendó bloqueo, para lo que hubo un hecho superviniente significativo que eliminaba la causa del bloqueo.

C3 - Eventos para los cuales el comité decidió desbloquear un objeto en el que el TCU recomendó bloquear, con base en una valoración de mérito diferente de los mismos hechos.

C4 - Eventos para los cuales el comité decidió bloquear un objeto en el que el TCU no recomendó bloquear, para el que hubo un hecho superviniente significativo que presentaba la plausibilidad del bloqueo.

C3 - Eventos para los cuales el comité decidió desbloquear un objeto en el que el TCU recomendó bloquear, con base en una valoración de mérito diferente de los mismos hechos.

C6 - Eventos no encuadrados en los puntos anteriores

Total: total de eventos/objetos en el año

I.Int. (abs.) - Índice de intervención (absoluto): número total de eventos en los que el comité no acató la posición recomendada por el TCU debido a una interpretación diferente del mérito (suma de las columnas C3 y C5)

I. Int. - Índice de intervención: Índice de intervención (absoluto) dividido por el número total de eventos en el año

I. Rig. (abs.) - Índice de rigor (absoluto): número de eventos en los que el comité determinó el bloqueo del objeto cuando no recomendado por el TCU, restado por el número de eventos en los que el comité determinó el desbloqueo del objeto cuando el bloqueo fue recomendado por el TCU (columna C5 menos columna C3)

I. Rig. - Índice de rigor: Índice de Rigor (absoluto) dividido por el número total de eventos en el año
Nfisc - Número de inspecciones realizadas por el TCU para el cumplimiento específico del mecanismo de inspección de obras determinado por la LDO.