



## DESENHOS INSTITUCIONAIS DA CGU ENTRE 2001 E 2016<sup>1</sup>

### CGU'S INSTITUTIONAL DESIGNS BETWEEN 2001 AND 2016

### DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA CGU ENTRE 2001 Y 2016

Beatriz Silva da Costa<sup>2</sup>  
Thiago Rodrigues Silame<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo se insere na área dos estudos do controle político no contexto do presidencialismo de coalizão e da delegação de poderes no âmbito intra-executivo Federal no Brasil. Guiado pela pergunta: “*Quais foram os desenhos administrativos da CGU entre 2001 e 2016?*”, o artigo pretende explorar as mudanças dos desenhos administrativos do órgão a fim de verificar possíveis interferências no grau de discricionariedade e na autonomia. Utilizando o modelo analítico de *agency design* proposto por Lewis (2013), os principais achados do artigo apontam para o fortalecimento da CGU nos dois mandatos de FHC (PSDB) e nos mandatos dos petistas Lula e Dilma, ambos petistas e um possível enfraquecimento do órgão durante o governo de Michel Temer (PMDB). Contudo, os achados não permitem conclusões taxativas a este respeito.

**Palavras-Chave:** CGU; Relação Intra-Executivo; *Agency Design*.

**Abstract:** This article is part of the field of political control studies in the context of coalition presidentialism and the delegation of powers within the Federal intra-executive scope in Brazil. Guided by the question: "What were the CGU's administrative designs between 2001 and 2016?", The article intends to explore the changes in the administrative designs of the agency in order to verify possible interferences in the degree of discretion and autonomy. Using the analytical model of agency design proposed by Lewis (2013), the main findings of the article point to the strengthening of the CGU in the two mandates of FHC (PSDB) and in the mandates of PT and Lula Dilma, both PT and a possible weakening of the organ during the government of Michel Temer (PMDB). However, the findings do not allow definitive conclusions in this regard.

**Key-words:** CGU; Intra-Executive Relation; *Agency Design*.

**Resumen:** Este artículo forma parte del campo de los estudios de control político en el contexto del presidencialismo de coalición y la delegación de poderes en el ámbito intra ejecutivo federal en Brasil. Guiado por la pregunta: "¿Cuáles fueron los diseños administrativos de la CGU entre 2001 y 2016?", El artículo pretende explorar los cambios en los diseños administrativos de la agencia con el fin de verificar posibles interferencias en el grado de discrecionalidad y autonomía. Utilizando el modelo analítico de diseño de agencia propuesto por Lewis (2013), los principales hallazgos del artículo apuntan al fortalecimiento de la UGE en los dos mandatos de FHC (PSDB) y en los mandatos de PT y Lula Dilma, ambos PT y un posible debilitamiento del órgano durante el gobierno de Michel Temer (PMDB). Sin embargo, los hallazgos no permiten sacar conclusiones definitivas al respecto.

---

<sup>1</sup> A autora e o autor agradecem as críticas e sugestões realizadas pelos pareceristas. Quaisquer erros e/ou omissões são de inteira responsabilidade da autora e do autor.

<sup>2</sup> Doutoranda no Departamento de Política da University of Virginia. ORCID: 0000-0002-6345-4646. E-mail: bea.s.costa@gmail.com ou bs5vh@virginia.edu.

<sup>3</sup> Professor da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). ORCID: 0000-0001-7018-5694. E-mail: thiago.silame@gmail.com ou thiago.silame@unifal-mg.edu.br

**Palabras clave:** CGU; Relación Intra-Ejecutiva; *Agency Design*.

## 1 Introdução

O presidencialismo de coalizão é o *modus operandi* da política no Brasil. Nas escolhas da composição do gabinete presidencial, o presidente delega poderes para os chefes de gabinetes que compõem o seu governo. Mas como o presidente pode ter certeza de que seu delegado está realizando as tarefas? Uma das possíveis respostas: eles criam órgãos de controle.

No Brasil, após a Constituinte de 1988, o monitoramento das políticas públicas esteve sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada ao Ministério da Fazenda. A partir de 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a SFC foi transferida para o recém-criado órgão Corregedoria Geral da União (CGU). A CGU era responsável, a priori, por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo federal, no que dizia respeito à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Olivieri (2010) já apontava para o controle político da burocracia pelo presidente através do monitoramento das políticas públicas desempenhado pelo controle interno do Poder Executivo Federal. Responsável pelo monitoramento da burocracia e da prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. “Neste sentido, a SFC funciona como os ‘olhos’ do Presidente dentro dos ministérios, já que o Presidente não controla, diretamente, os mecanismos de autocontrole dos ministérios” (OLIVIERI, 2010, p. 25).

Entre 2001 e 2016, o Poder Executivo federal brasileiro contou com o apoio de um órgão de controle interno a ele responsável, não somente, pela fiscalização das finanças na Administração Pública no país. Incluía também, no âmbito intra-executivo federal, a administração de presidentes e ministros. Várias modificações na burocracia desse órgão já foram feitas e o mesmo já teve vários nomes, administradores e modelos de burocracia.

Instigados por estas mudanças, busca-se através deste estudo de caso analisar os desenhos institucionais da CGU, através da análise Medidas Provisórias (MP's), Decretos Legislativos Presidenciais e Projetos de Lei (PL's) a fim de verificar ao longo do período considerado se as mudanças introduzidas afetaram o grau de discricionariedade e autonomia da Controladoria Geral da União (CGU). Ademais, o artigo lança luz sobre a alteração realizada em 2016 com o intuito de elucidar a atuação dos agentes políticos, quer seja do Executivo ou do Legislativo, na CGU. Trata-se de um estudo de caso exploratório que busca aprofundar conhecimentos e gerar hipóteses acerca do referido objeto de estudo com a seguinte pergunta: Quais foram os desenhos administrativos da CGU entre 2001 e 2016?

Além desta introdução o artigo se divide em quatro seções e considerações finais. A primeira seção aborda os dilemas relacionados ao funcionamento do presidencialismo de

coalizão no Brasil e suas potenciais consequências sobre a dimensão da delegação de poderes e controle sobre os parceiros de coalizão. A segunda seção apresenta um breve histórico sobre a implementação do órgão de controle interno que viria a se tornar a CGU. A terceira seção apresenta o modelo de *agency design*, proposto por Lewis (2003) que servirá como referencial teórico e empírico para análise longitudinal a ser empreendida na quarta seção sobre os desenhos administrativos da CGU. Além disso, a quarta seção empreende uma análise do processo legislativo da Medida Provisória (MP) 726 de 2016 editada por Michel Temer. As considerações finais ressaltam os principais achados e limites do artigo.

## **2 Presidencialismo de coalizão, delegação de poderes e a necessidade de controle**

No presidencialismo, o chefe do Poder Executivo é eleito pelo povo, com voto direto. De origem estadunidense, o presidencialismo delega apenas para o presidente o papel de chefe do Poder Executivo. Mas diferentemente do presidencialismo estadunidense, onde não há composição de gabinete presidencial com partidos de oposição, o presidencialismo no Brasil possui a característica, desde sua fundação até hoje, de incluir partidos políticos diferentes ao do presidente na composição do governo, devido ao multipartidarismo. À essa essência de coalizões partidárias no governo em um sistema presidencialista foi dado o nome de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; 2018).

A dinâmica de presidencialismo de coalizão nos indaga a pensar sobre o seu impacto com os outros poderes, principalmente com o Legislativo, visto que o Executivo precisa aprovar de suas leis nas casas legislativas. Limongi (2006) sistematiza os impactos que esse arranjo político trouxe para o Brasil. No que tange ao sucesso legislativo presidencial e de dominância são altos no período pós-64, indicando que a relação Executivo-Legislativo era cooperativa. Mas como o Executivo obtém apoio da maioria legislativa? Limongi (2006) aponta para as coalizões. Segundo o autor, “o governo brasileiro é bem-sucedido na arena legislativa porque conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária.” (LIMONGI, 2006, p. 24). Mas ainda há riscos de que nem sempre a arena legislativa esteja alinhada com os planos do Poder Executivo Federal.

Figueiredo (2001) já apontava para a importância de mecanismos de *accountability* horizontal como estratégia de controle para a relação Executivo-Legislativo. E por que não pensar na mesma necessidade de controle entre o Presidente e seus Ministros (principalmente os de perfis partidários)? Estes últimos são uma ressonância do corpo legislativo, e portanto, faz sentido pensar na necessidade de também averiguar se as coalizões estão alinhadas à agenda do presidente ou se o presidente consegue, em alguma medida, proteger a sua agenda prioritária (INÁCIO, 2017).

Neste sentido, o chefe do Poder Executivo no Brasil tem delegado à CGU, um órgão de controle interno do Poder Executivo Federal que atua como uma das principais estratégias de

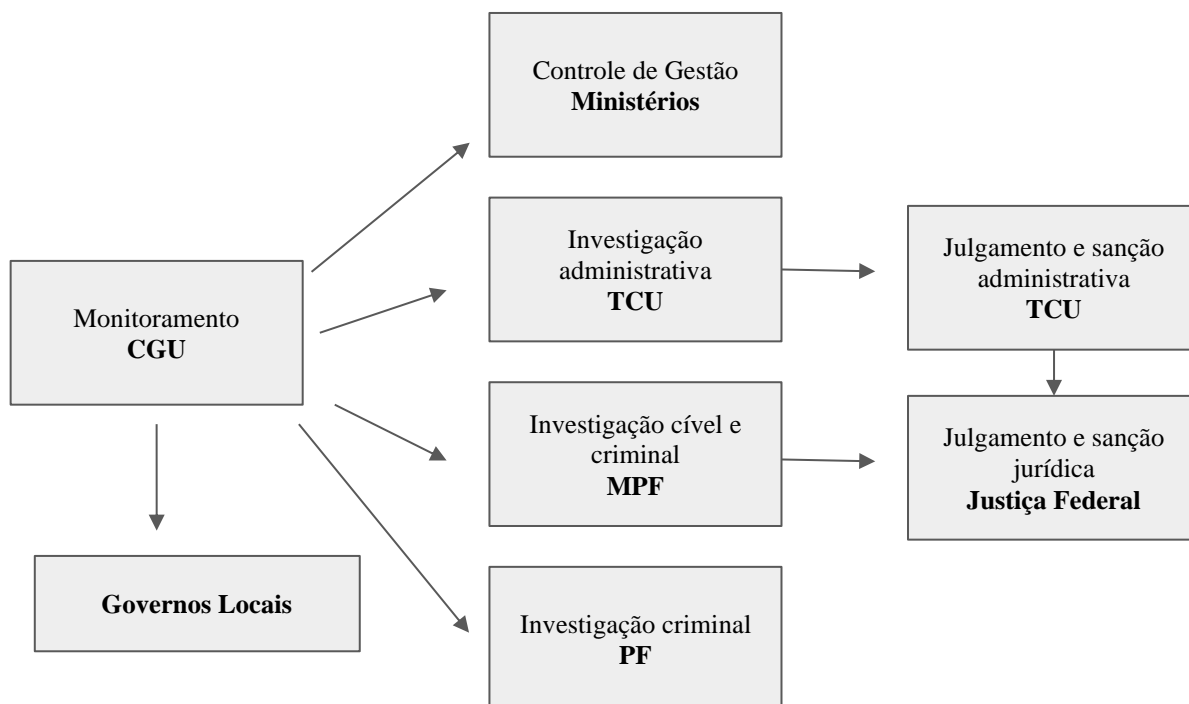
fiscalização e controle do Poder Executivo Federal. A teoria institucional da presidência (MOE, 2004, 2009; INÁCIO; LLANOS, 2015, 2016), influenciada pela teoria da escolha racional (OLSON, 1999; DOWNS, 1999), aponta para a importância do arranjo burocrático como uma estratégia que os presidentes possuem para controlar seus agentes. Ancorada no modelo *principal-agent*, onde um mandante delega poderes para um agente executar uma determinada atividade, essa literatura aponta para a necessidade de órgãos de controle como um supervisor das ações dos agentes.

Diferentemente das atribuições da Casa Civil da Presidência da República, a qual também compete coordenar e integrar as ações governamentais, a CGU, como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, dispõe de duas ferramentas burocráticas que auxiliam o chefe do governo a monitorar sua coalizão com mais precisão, avaliando o mau uso da discricionariedade por parte de seu gabinete presidencial. Através da SFC, a CGU realiza auditorias e a fiscalizações sobre as políticas públicas.

A auditoria e a fiscalização sobre a execução das políticas públicas, que são o cerne do trabalho da SFC, permitem ao Presidente da República monitorar a atuação dos seus ministros e da burocracia a eles subordinada. As informações produzidas pela SFC sobre o desempenho das políticas públicas constituem, portanto, um dentre os vários instrumentos à disposição do Presidente para controlar a delegação de poder que faz aos seus ministros e à burocracia. (OLIVIERI, 2010, p. 26)

Como exemplo clássico para o mau uso da discricionariedade, está a corrupção (FILGUEIRAS, 2008). Caracterizada como um fenômeno enraizado culturalmente e socialmente, de difícil combate (SPECK, 2002). E submeter a corrupção ao processo de responsabilização se tornou pauta do princípio democrático da inclusão (ARANHA, 2015). Dentro dessa rede de instituições de *accountability*, a então CGU aparece como o órgão responsável pelo monitoramento da rede (Figura 1).

**Figura 1** – Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de *accountability* sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais, Brasil, 2015.



Fonte: Aranha (2015).

Embora sendo considerada um mecanismo de pouca autonomia política e ações limitadas de ação (POWER; TAYLOR, 2011), a CGU era considerada a liderança no controle interno do Poder Executivo Federal pois era responsável, além de outras atribuições, por dar encaminhamento às denúncias e por requisitar investigações.

Segundo Mainwaring (2003) a atuação desse órgão de controle está pautada na rede de *accountability* de instituições. Segundo a literatura sobre uma agenda anticorrupção no Brasil, esta pauta tem sido corroborada pela atuação de, pelo menos, cinco instituições federais: i) a CGU; ii) o Tribunal de Contas da União (TCU); iii) o Ministério Público Federal (MPF); iv) a Polícia Federal (PF) e; v) a Justiça Federal (JF) (ARANTES, 2011; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Cada órgão possui suas devidas incumbências para o fortalecimento da democracia brasileira. Diversos trabalhos sobre o funcionamento de tais agências já foram vastamente explorados na literatura (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; OLIVIERI, 2011; POWER; TAYLOR, 2011), e apenas recentemente tem se discutido acerca da interação entre essa rede (ARANHA, 2015).

Entretanto, faltam estudos que foquem na dinâmica desse órgão à luz do presidencialismo de coalizão brasileiro, tendo em vista que presidentes delegam responsabilidades para ministros oriundos de diferentes partidos políticos. Inácio (2017) argumenta que a atenção presidencial ao poder dado aos ministros e ministras tem crescido ao

passo que o presidencialismo de coalizão se estabiliza. Dando a devida atenção aos riscos de discricionariedade ministerial e tendo poderes constitucionais para reformular o gabinete presidencial,

[...] presidents have introduced Executive internal control mechanisms, centralized in the presidency, to anticipate risks to government performance. Among these mechanisms are the public Ethics Committee (1999), the Ethics Management System of the Federal Executive in 2007 and the Comptroller General of the Union (CGU), which act to keep tabs on the ministers. The congress can convene or invite ministers to provide clarification or information regarding legislative proposals or executed policies,<sup>7</sup> as well as use the “Parliamentary Inquiry Committee” in critical situations. Given the strong delegation of powers to the Executive and the capacity of a governmental majority to bar legislative investigations, these oversight mechanisms are mostly used to pressure for changes or control of his/her discretion on a ministry’s policies and resources. Attentive to informational gaps in the management of the cabinet, the presidency, since Cardoso, has taken these “fire alarms” set off by the legislators as alerts for activating its own control of ministers’ actions. (INÁCIO, 2018, p.118)

Depois da Constituição de 1988, os presidentes brasileiros têm desenhado agências para desempenhar o papel crucial de assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (ARANTES, 2011; AVRITZER, 2011; CORRÊA, 2011; FILGUEIRAS, 2011; SPINELLI, 2012; ARANTES; MOREIRA, 2019). E principalmente por se tratar de um presidencialismo de coalizão, faz-se necessário pensar e saber quais partidos políticos, inseridos tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, estão mais alinhados à criação e à agenda deste órgão de controle interno (INÁCIO, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2015 e 2016).

## **2.1 Criação de órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil**

No contexto pós-constituente, durante um segundo mandato turbulento, marcado por escândalos de corrupção, instabilidade institucional e pressão social, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criou uma instituição de controle interno do Poder Executivo. Foi nesse contexto que surgiu a Corregedoria-Geral da União. À corregedoria competia “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.” (Art. 6o – A, MP 2.143-31).

As atividades voltadas para ouvidoria e controle interno do Poder Executivo Federal eram feitas, respectivamente, através da Ouvidora-Geral da União (OGU) e pela SFC, ambas vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU). Entretanto, em março de 2002, através de decreto presidencial nº 4.177, as atividades de controle interno e de auditoria foram transferidas para a então Corregedoria-Geral da União.

Em 2003, através da Lei n.º 10.683, a CGU foi renomeada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) como Controladoria Geral da União, recebendo *status* ministerial. Foi a primeira vez no Brasil que um presidente outorgou tal status para uma instituição com uma agenda anticorrupção. Nesse movimento, a CGU incorporou as antigas funções da Corregedoria-Geral da União.

Em janeiro de 2006, através do Decreto nº 5.683, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Isso significou maiores responsabilidades para a CGU ao se antecipar aos delitos enquadrados como corrupção como também de identificá-los.

Com o aumento do interesse na pauta anticorrupção, a então presidente da República, Dilma Rousseff (PT), através do Decreto nº 8.109 de setembro de 2013, efetuou mudanças institucionais na estrutura do órgão, conferindo-o mais autonomia. Dentre as principais alterações, o decreto inseriu a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (antiga SPCI), responsável pela formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado.

Em 2016, marcado por uma grande crise política, a entrada de Michel Temer do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao posto de chefe do Poder Executivo levou a extinção da CGU e atribui suas funções para recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

É interessante tentar analisar, do ponto de vista normativo, o comprometimento ou não dos partidos políticos em relação à existência de um órgão de controle interno do Poder Executivo Federal com independência de atuação. Uma vez que a CGU tem a competência de investigar, dentre outros, ministérios e suas burocracias, pode haver uma tentativa de limitar a autonomia de atuação do órgão em decorrência de interesses políticos. Tal tentativa pode ser vista, em princípio, na arena legislativa na forma como cada partido político se posiciona em relação às matérias relativas ao órgão. Pretende-se, portanto, realizar um estudo de caso descritivo sobre os desenhos administrativos da CGU a fim de verificar o grau de autonomia e independência do órgão.

Adotamos como aporte teórico o framework de Lewis (2003) sobre *agency design*. O autor ressalta a importância de se estudar a natureza estratégica do desenho das agências, isto é, mostrar que o desenho administrativo de agências tem implicações para a capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes. Neste sentido, Lewis (2003) indica três conjuntos de questões para começar a explorar os desenhos de agências que presidentes criam: a escolha de estrutura institucional, a indicação e o impacto de nomeações políticas. Dentre outras questões, preocupa-se com o insulamento burocrático e político de agências, bem como a fragmentação de controle, para além a efetividade da burocracia.

### 3 Método

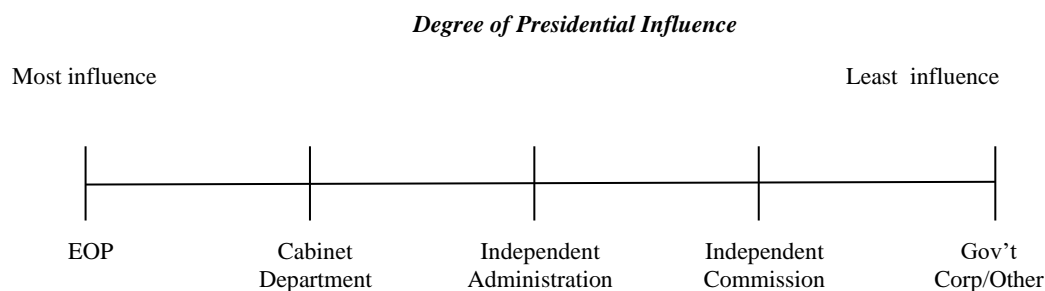
De cunho qualitativo e exploratório, este artigo pretende examinar os desenhos administrativos relativas às mudanças institucionais ocorridos na CGU entre 2001 a 2016 com o intuito de verificar possíveis tensões ou não entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que medidas que aumentam a discricionariedade e a autonomia do órgão de controle pode impactar os partidos políticos que pertencem a base do governo. Desta forma, o artigo verifica a relação Executivo-Legislativo, uma vez que analisa as propostas legislativas que dizem respeito à formulação, das votações, aprovações e/ou rejeições feitas no Congresso Nacional. Considerando que ação do órgão de controle recai sobre atos do Executivo e que para construir maioria legislativa o partido do presidente - formador da coalizão -, deve buscar parceiros para alcançar uma maioria legislativa que lhe possibilite promover mudanças significativas, o que implica na distribuição de cargos em diversos escalões da estrutura do governo federal. Portanto, os graus de discricionariedade ou de delegação que o Executivo confere ao órgão de controle pode ter implicações sobre partidos parceiros da coalizão. Caberá verificar se no processo de elaboração do desenho institucional do órgão, quais são as pressões, interesses políticos que surgiram ao longo do período compreendido.

Lewis (2003) ressalta para a importância de se estudar a natureza estratégica do desenho de agências e/ou órgãos burocráticos, isto é, mostrar que o desenho administrativo tem implicações para a capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes. A literatura já tem explorado o funcionamento de órgãos de controle (ARANHA, 2015), mas esse aspecto não é suficiente.

O estudo das agências não deve se dar apenas por um viés burocrático, é necessário considerar a perspectiva política na análise. Dentre outras questões, preocupa-se com o insulamento burocrático e político, bem como a fragmentação de controle, para além a efetividade da burocracia. No nosso caso, é plausível adotar procedimentos empíricos parecidos com os utilizados por Lewis (2003), a fim de ver como o desenho de uma agência (órgão de controle) diz sobre seus criadores e seus objetivos.

De acordo com o modelo de Lewis (2003), a primeira categoria é *agency location*, que diz respeito ao grau de influência presidencial no domínio da agência, que varia em uma escala de 5 categorias: *Executive Office of the President (EOP)*, *Cabinet*, *Independent Administration*, *Independent Commission*, *Government Corporations/ Others* (Figura 2). A depender do grau de localização institucional da agência (*agent*) resulta em um diferente controle político no sistema (executivo, legislativo, judiciário, outros).



**Figura 2** – Medida de Localização de Agência

Fonte: Lewis, 2003, p. 45

A segunda categoria é *independence*, que sinaliza que a nova agência foi criada sem organizações burocráticas acima dela. A terceira categoria é *governance by board or commission*, que indica se a agência está fora do gabinete presidencial, o que costuma ser (pelo menos no caso estadunidense), que são agências governadas por conselhos ou comissões. A quarta categoria diz respeito ao *fixed terms for political appointees*. Geralmente, os administradores de agências que estão fora da alçada presidencial possuem mandatos fixos, o que faz com que nomeados políticos não tenham tanto controle presidencial, dado que eles não podem ser removidos de seus cargos sem justa causa. Finalmente, a quinta e última categoria é *mandated qualifications for political appointees*. Há tendências administrativas de certos cargos em agências possuam pré-requisitos específicos para cargos de altas posições, intensificando o insulamento burocrático.

Visto que essa medida de localização de agências é realizada para um N superior ao nosso caso, nosso intuito é, inicialmente, realizar apenas uma descrição simples, sem inferências causais, do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal.

#### 4 Resultados e Discussão

A análise levou em consideração os documentos que versavam sobre a formulação ou implementação da CGU entre 2001, ano de sua criação, até 2016. Os documentos analisados estão descritos no Quadro 1. De acordo com o grau de influência presidencial (vide Figura 2), selecionamos as categorias de análise de acordo com a exequibilidade do objeto de estudo.

Entre 2001 e início de 2016, a CGU esteve localizada dentro da estrutura da Presidência da República, indicando maior influência do Presidente e maior blindagem a atores políticos externos. A relevância da centralização de agências para o apoio direto ao Presidente é um dos exemplos do *presidential tool-box* que o caso brasileiro dispõe. Tal resultado acompanha a lógica da expansão da estrutura da presidência no Brasil que explora as diferentes estratégias

presidenciais para lidar com um gabinete multipartidário (INÁCIO; LLANOS, 2016). Através desta estratégia, presidentes podem expandir seus poderes legislativos e aumentam sua influência em políticas públicas. Tal movimento altera a barganha dentro do gabinete e torna a divisão de poderes mais seletiva (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 537).

Para o mesmo período, também encontramos a disposição de um quadro de funcionários próprio do órgão, bem como *expertise* para os cargos de chefia.

**Tabela 1** – Categorias adaptadas de *Agency Design* para o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil (2001 – 2016)

DOCUMENTO	ESTRUTURA PRESIDÊNCIA	QUADRO PRÓPRIO	INDEPENDÊNCIA	NOMEAÇÃO	EXPERTISE	DISCRICIONARIEDADE	STATUS
MP 2.143-31/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-32/2001	SIM	SSIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-33/2001	SIM	SSIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-34/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-35/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-36/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.143-37/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
MP 2.216-37/2001	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	ÓRGÃO
DECRETO 4.118/2002	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	ÓRGÃO
DECRETO 4.177/2002	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	ÓRGÃO
MP 103/2003	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
LEI DE CONVERSÃO 07/2003	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL

## Desenhos institucionais da CGU entre 2001 e 2016

<b>VETO PRESIDENCIAL 223/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>LEI 10.683/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	AUMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 4.785/2003</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 5.683/2006</b>	SIM	SIM	SIM	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 6.656/2008</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 7.547/2011</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>DECRETO 8.109/2013</b>	SIM	SIM	SIM	N/A	SIM	REGULAMENTA	STATUS MINISTERIAL
<b>MP 726/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	DIMINUI	MINISTÉRIO
<b>LEI DE CONVERSÃO 20/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	DIMINUI	MINISTÉRIO
<b>LEI 13.341/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	INDICAÇÃO PRESIDENCIAL	SIM	REGULAMENTA	MINISTÉRIO
<b>DECRETO 8.910/2016</b>	NÃO	SSIM	NÃO	N/A	SIM	REGULAMENTA	MINISTÉRIO

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>) e da Base de Dados da Presidência Institucional na América Latina. Data de acesso: abril/2018.

Ainda no mesmo período, houve uma mudança de *status* do órgão. Criado em 2001, a Corregedoria-Geral da União não dispunha de status ministerial. A partir de 2003, com a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o órgão passa a ter status ministerial e a dispor de uma intensiva agenda anticorrupção.

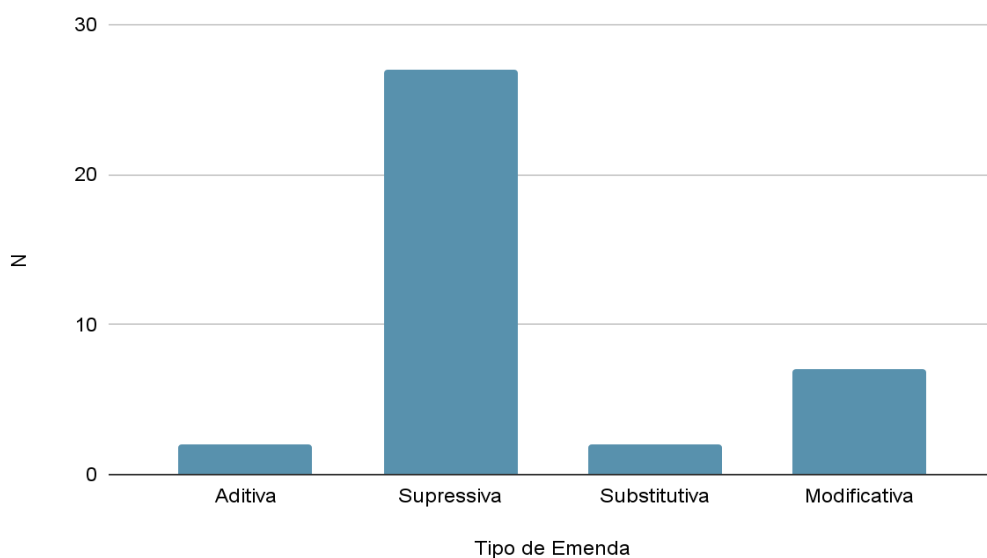
Para a análise da discricionariedade do presidente em relação à agência, categorizamos em “Aumenta”, “Diminui” ou “Regulamenta” (quando não há alteração da versão anterior para a atual). Entre 2001 e 2016, consideramos que a/o Presidente da República aumentou o poder discricionário da CGU no que tange questões de autonomia de gestão, estando alinhado com a

categoria “Independência”, que indica que a CGU não era submissa à nenhuma outra entidade e tinha responsabilidade direta ao chefe do Poder Executivo Federal. As nomeações ficam a cargo do Presidente da República para todos os anos analisados e não há mandatos fixos.

Desde sua criação até 2016, as categorias analisadas no Quadro 1 moldaram a CGU para se tornar uma agência mais blindada às pressões externas e mais protegida pelo Presidente da República. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), Temer (PMDB) alterou a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios. Dentre uma das muitas alterações da MP 726/2016, estava a extinção da CGU e a criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Colocando no mesmo patamar de hierarquia de outros Ministérios aos quais deveria fiscalizar, o MTFC não respondia mais diretamente ao Presidente da República, mas sim ao ministro da pasta. Devido ao receio de que a CGU perdesse autonomia na rede de *accountability*, muitas foram as repercussões nas mídias. Em entrevista à British Broadcasting Corporation (BBC), o ex-ministro da CGU, Jorge Hage, considera tal movimento como um enfraquecimento ao combate da corrupção. Servidores do antigo órgão também protestaram em resposta à MP 726/2016. A extinção ou não de poderes ainda está em cargo para análises futuras, não sendo o foco deste trabalho analisar o grau de autonomia antes ou depois da mudança.

A MP 726 editada pelo presidente Michel Temer (PMDB) recebeu 461 emendas na Comissão Mista, sendo que 39 delas diziam respeito a CGU. Como se pode verificar no Gráfico 1 abaixo a maioria das emendas tinham caráter supressivo, portanto, visavam sustar os efeitos da MP editada por Michel Temer.

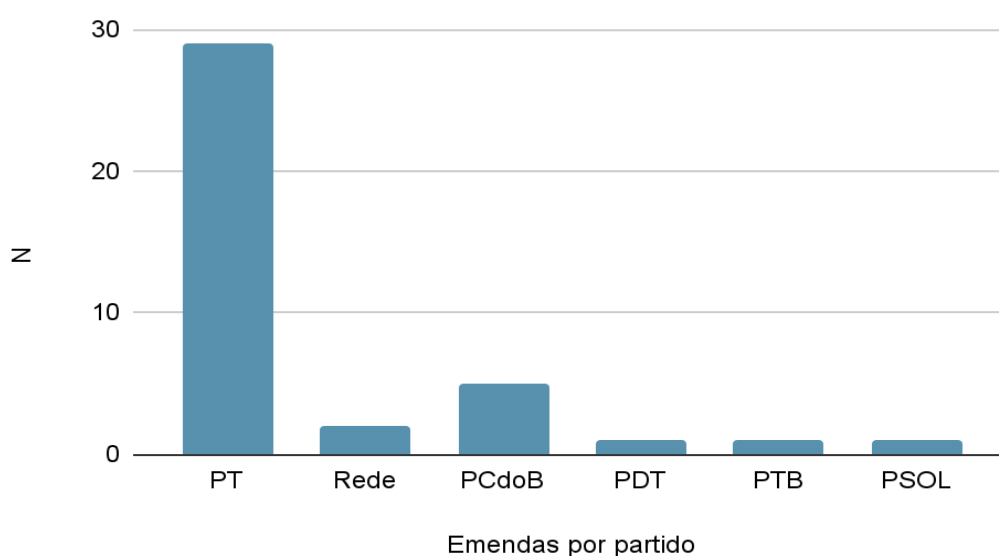
**Gráfico 1** – Tipo de emendas sobre a MP 726/2016



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Data de acesso: abril/2018.

Ademais a observação do Gráfico 2 evidencia que os partidos de oposição foram os responsáveis por tal processo. Destaque dado ao (PT), principal partido da oposição, que apresentou 29 emendas, seguido pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pela REDE que apresentaram respectivamente 5 e 2 emendas. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentaram uma emenda cada. Apenas uma emenda é de parlamentar pertencente ao partido que integra a base aliada do presidente. Trata-se de emenda de caráter aditivo, proposta pela Deputada Cristiane Brasil do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB-RJ) e que não se opõe às mudanças na CGU.

**Gráfico 2** – Quantidade de emendas referentes a CGU por partidos



Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados coletados na Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>). Data de acesso: abril/2018.

Acerca da disputa política que envolve a mudança de *status* da CGU, fica evidente o posicionamento dos partidos de oposição ilustrado pela justificativa da Emenda Supressiva 349 proposta pela parlamentar Maria do Rosário do PT-RS. Em resumo, a parlamentar se posicionou contra a nova proposta justificando que o intuito da transformação, era na prática, a extinção da CGU, ao reduzir o poder de fiscalização do governo federal.

A partir da análise das justificativas das 38 emendas contrárias à MP foi possível perceber o conteúdo discursivo que informava a atuação da oposição que fica evidenciada. Neste sentido as emendas apresentadas por partidos da oposição, em sua maioria, destacam que a retirada da CGU da estrutura da Presidência da República seria um fator negativo significando perda de *status*, prerrogativas, autoridade, competência, identidade e independência do ministério, uma vez que o mesmo é colocado no “mesmo patamar hierárquico dos outros

ministérios”. A subordinação da CGU à política significaria o esvaziamento da capacidade de combater a corrupção podendo significar até mesmo a sua extinção.

Cabe destacar que o parecer elaborado pelo relator da Comissão mista, Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG), não dá guarida a tais emendas e sugere a admissibilidade da MP que altera a estrutura administrativa da Presidência e dos Ministérios. Desta forma, o caminho fica livre para Temer empreender a sua reforma administrativa do estado.

## 5 Conclusão

Neste trabalho, a partir de uma tipologia acerca da organização das estruturas de governo sugerida por Lewis (2003), procuramos verificar se a evolução longitudinal da CGU se deu no sentido do fortalecimento da instituição tendo como marco temporal final a mudança empreendida no órgão no governo de Michel Temer em 2016. A mudança foi objeto de controvérsia política. Criada a fim de exercer controle no processo de delegação para se evitar a seleção adversa ou o risco moral, a desvinculação da CGU da estrutura da Presidência da República, assim como sua perda de *status* ministerial, fez com que os partidos da oposição, funcionários de carreira do órgão e boa parte da opinião pública advogassem que tal mudança implicaria no enfraquecimento do órgão tendo consequências sobre a capacidade de fiscalização do mesmo.

A análise empreendida mostra que ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e nos mandatos dos petistas Lula e Dilma houve o fortalecimento da CGU, repercutindo sobre suas atribuições e grau de discricionariedade. A partir do quadro analítico dado por Lewis (2003) podemos afirmar, no plano teórico, que a retirada da CGU da estrutura da presidência promovida por Michel Temer significa perda de *status*, podendo ter repercussões sobre a autonomia do órgão e conseqüentemente sobre sua capacidade de atuação na prevenção, fiscalização e combate à corrupção, uma vez que o próprio Ministério passa a ser alvo das negociações políticas que envolvem a construção e o gerenciamento da coalizão. As decisões de se investigar ou não uma denúncia, apurar ou não um fato, passam a ser balizadas pelo interesse do Ministro da pasta, sem, necessariamente, passar ao conhecimento do Presidente da República. Um exemplo deste risco, seria a de um Ministro do partido específico poder proteger os correligionários do seu partido presentes na administração federal.

Contudo, a abordagem mobilizada aqui não permite responder em que medida o ingresso de um novo grupo político no poder se constitui em conjuntura crítica que possibilitem inovações institucionais a ponto de alterar o escopo e a atuação da CGU. Ou seja, argumentos de dependência de trajetória (*path dependence*) precisam ser considerados.

Outra limitação importante deste trabalho é o fato de desconsiderar as normas infralegais, como por exemplo as instruções normativas, que podem afetar o grau de autonomia e atuação do órgão. Ademais é necessário entender a CGU integrada a um sistema de

*compliance* que envolve outros órgãos da administração pública tais como Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícia Federal, etc. Também deve-se considerar as missões atribuídas à CGU por legislações que possuem escopo abrangente, tais como a Lei Anticorrupção e Lei de Acesso à Informação. Portanto, há uma agenda de pesquisa a ser perseguida pelos autores.

Outro ponto é que os desenhos administrativos desse órgão e as mudanças institucionais implementadas precisam ser vistas como uma decisão estratégica que presidentes e legisladores têm realizado, pois tais ações possuem implicações sobre os atores políticos. Desta forma, uma nova agenda de pesquisa diz respeito à revisão legislativa às propostas do Poder Executivo Federal em relação às atribuições da CGU. Costa (2020) destacou dois aspectos importantes na disputa de poder pelo controle interno do Poder Executivo Federal: a heterogeneidade da coalizão e seu poder de influência. Ao analisar as propostas legislativas de origem do Poder Executivo Federal entre 2001 e 2017 para a CGU, a autora constata que a heterogeneidade da coalizão não foi um fator decisivo para incentivar a elaboração de propostas de desenhos administrativos que tivessem como objetivo aumentar o controle intraexecutivo brasileiro. A autora também destaca que os partidos da coalizão não tentaram influir sobre o escopo da CGU via arena legislativa como era esperado. Aqui, um terceiro *player* foi protagonista: a oposição. A oposição do governo elaborou a maioria das emendas e tentativas de bloqueios nas tramitações das Medidas Provisórias (MP's) analisadas. Ao contrário da expectativa, a autora caracterizou um Poder Legislativo passivo em relação às proposições do Poder Executivo Federal no que diz respeito a disputa pelos desenhos administrativos da CGU.

Trabalhos futuros deverão considerar estas limitações para se compreender ou não se há perda de capacidades de atuação da CGU na sua função precípua de exercer controle interno sobre o Executivo. Portanto, verificar se o insulamento burocrático, a manutenção de determinadas estruturas, a verificação de um conjunto de normas infralegais podem possibilitar um entendimento mais amplo sobre a modelagem da CGU a fim de verificar se há garantia para a continuidade das ações do órgão na prevenção e ao combate à corrupção.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

ARANHA, Ana Luiza. **Corrupção e governo local: uma análise dos municípios mineiros**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.

ARANHA, Ana Luiza. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, MG.

- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, n. 44, Brasília, 2016.
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUERIAS, F.; AVRITZER, Leonardo. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, vol. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção. In: Leonardo Avritzer e Filgueiras Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, vol. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de Integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- COSTA, Beatriz Silva da. **Controle Interno do Poder Executivo Federal: um estudo de caso da Controladoria-Geral da União (2001 - 2017)**. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUERIAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 689 – 727, 2001.
- GARCIA, Leice. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes**. 2011. 239 f. Tese (Doutorado em Administração). – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- INÁCIO, Magna. Presidentially led coalitions: portfolio allocation in Brazil (1985-2016). In: CARMELO, Marcelo; MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia (Eds.). **Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the America**. Nova York: Routledge, 2018.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**. vol. 9, n. 1, p. 39 – 64, 2015.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. **Presidential Studies Quarterly**. v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.
- LIMONGI, Figueiredo. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 17 – 41, 2006.
- LEWIS, David E. **Presidents and the politics of agency design: political insulation in the United States government bureaucracy, 1946 – 1997**. Stanford University Press: Stanford,



California, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v.4, n. 43, p. 739-772, 2009.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2001.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MOE, Terry. Presidential Power and the Power of Theory. In: MANSFIELD, Edward; SISSON, Richard (Orgs.). **The Evolution of Political Knowledge: Theory and Inquiry in American Politics**. Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 2004.

MOE, Terry. The Revolution in Presidential Studies. **Presidential Studies Quarterly**. v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo, SP: Annablume, 2010.

OLSON, Mancur Jr. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011.

SPECK, Bruno. **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 224 p, 2002.

SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

Artigo submetido em: 2021-06-23

Artigo reapresentado em: 2021-08-12

Artigo aceito em: 2021-08-16