

Dois presidentes da República em um mandato: como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados?

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.20.33-4

Ronaldo Quintanilha da Silva[1]

Resumo: O artigo investiga o exercício da função de fiscalização (*accountability* horizontal) da Câmara dos Deputados, durante o período de 2015 a 2018, quando o cargo de presidente da República foi ocupado por dois incumbentes. O objetivo é verificar o sujeito, o objeto e as formas do controle. A explicação dos fenômenos fundamenta-se na teoria da escolha racional e em suas vertentes distributivista, informacional e partidária. Conclui-se pela existência da fiscalização e do controle, independentemente da base de apoio ou da oposição. Os principais instrumentos empregados foram os requerimentos de audiências nas áreas de direitos humanos, minorias, cidadania e orçamento público, e pedidos de informação no tocante às áreas de recursos hídricos, minas, energia e previdência, sendo as comissões permanentes as protagonistas dessas ações. As perspectivas reveladas por este estudo permitem afirmar que é preciso se dedicar a essa função, a fim de se fiscalizar mais e legislar menos e com mais qualidade.

Palavras-chave: Câmara dos Deputados. Processo legislativo. Função de fiscalização. Controle. *Accountability*.

Abstract: *The article investigates the exercise of the supervisory function (horizontal accountability) of the Chamber of Deputies, during the period from 2015 to 2018, when the presidency of the Brazilian Republic was occupied by two people.*

1 Mestrando em Poder Legislativo pelo Cefor/CD (Centro de Formação da Câmara dos Deputados), pós-graduado em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Maringá e tecnólogo em Informática pela Universidade de Taubaté. Analista legislativo na Câmara dos Deputados.

The goal is to verify the subject, the object, the way of the control. The explanation of phenomena is based on the rational choice theory and in its distributive, informational and partisan approaches. The study concluded that monitoring and control exist, regardless of the basis of support or opposition. The main tools employed in the study were the requests for audiences in the areas of human rights, citizenship, minorities and public budget, as well as requests for information regarding the water resources, mines, energy and welfare, actions which are under the responsibility of the Standing Committees. The study concludes that the State should pay more attention to the supervisory function in order to monitor more and legislate less and with better quality.

Keywords: *Chamber of Deputies. Legislative process. Supervisory function. Control. Accountability.*

1 – Introdução[2,3]

Cabe ao Poder Legislativo, além de sua função mais conhecida de legislar, o exercício do controle e da fiscalização das atividades do Poder Executivo. A função de legislar, sem dúvida, ocupa lugar de destaque no conjunto de atividades congressuais. Todavia, instituir políticas públicas sem avaliá-las de forma consistente, criar subsídios sem se certificar dos possíveis retornos, anistiar multas e perdoar dívidas sem mensurar os impactos dessas renúncias, estabelecer novas regras para um benefício sem estudar sua viabilidade e, por fim, permitir ao Poder Executivo o livre exercício de suas atividades administrativas sem acompanhar de perto a gestão adotada são ações temerárias e que colocam em risco a própria existência do Parlamento e, por consequência, do Estado Democrático.

A democracia pressupõe a existência de controle, logo, a atividade de legislar precisa ser acompanhada de verificações acerca

2 Estudo preliminar apresentado na forma de resumo na IX Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados, de 17 a 18 de setembro de 2018, no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (Cefor). O recorte faz parte do pré-projeto de Mestrado em Poder Legislativo, em andamento no Cefor/CD, e ainda integra os objetivos do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) 17.17 – Legislativo e Avaliação de Políticas Públicas da CD, do qual faço parte.

3 Agradeço imensamente aos pareceristas pelas observações e críticas apresentadas ao texto, as quais serviram para aperfeiçoá-lo.

dos seus propósitos e resultados. A tripartição de Poderes implica a fiscalização mútua entre eles, para a preservação das competências e a promoção de condições adequadas de realização das respectivas atividades fins, tendo como orientação o interesse público. A produção de leis, apesar de mais visível, não é a única atividade relevante do Poder Legislativo. De igual importância é a tarefa de fiscalização e controle (PESSANHA, 2009, p. 245). O Parlamento legisla e controla o poder político porque representa o povo e pelo exercício dessas funções legitima democraticamente o poder (GASPARDO, 2010, p. 776).

A atual Constituição Federal de 1988 (CF/88) completou 30 anos em outubro de 2018 e, em seu preâmbulo, realça o Estado Democrático. Segundo o Datafolha, o aniversário foi presenteado com a aprovação dos brasileiros: 69% consideram a democracia a melhor forma de governo. É o índice mais alto nos quase 30 anos de sondagem. Em setembro de 1989, eram 43% os que concordavam ser a democracia a melhor forma de governo (DATAFOLHA, 2018, p. 2-4). Sendo essa a preferência dos cidadãos, é possível afirmar de forma indireta que o exercício da fiscalização e do controle se mantém imprescindível, pois a democracia pressupõe a constante verificação dos atos dos governantes por parte dos parlamentares escolhidos para essa missão.

O objetivo da pesquisa é investigar como se deu o exercício da função de fiscalização a cargo da Câmara dos Deputados (CD) no período de 2015 a 2018, quando, durante o mandato do presidente da República, dois presidentes ocuparam o cargo. Busca-se responder: Qual gestão sofreu mais tentativas de fiscalização e efetivamente foi submetida a ela? A variação da quantidade de integrantes da base refletiu na condução da função de fiscalização? Para explicar determinados fenômenos, optou-se pela teoria da escolha racional, juntamente com as teorias distributivista, informacional e partidária, além de indicadores e argumentos aplicados aos estudos da produção legislativa (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; AMARAL, 2009).

Na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, existem formas não institucionais de supervisão e controle, por exemplo,

o acesso e a participação na formulação de políticas do governo (AMORIM NETO, 2002, p. 29), e formas institucionais, as quais são objetos deste estudo. O Congresso Nacional possui mecanismos para exercer sua atividade de fiscalização e controle. A Câmara dos Deputados, no período de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018, sofreu mudanças em sua composição por causa da influência do Poder Executivo. Nesse breve período, dois mandatários ocuparam o posto mais importante do País, o de presidente da República, o que repercutiu na organização das alianças e bases no Parlamento.

Quanto à metodologia, a realização da pesquisa recorreu ao multimétodo, conjugando técnicas quantitativas e qualitativas, em prol de investigações e respostas. Usou-se a análise documental para identificar os instrumentos de fiscalização utilizados na Câmara dos Deputados, suas características e regras de tramitação. Em seguida, elaboraram-se as hipóteses de pesquisa e a configuração do banco de dados, contendo 10.737 itens, com o tipo, proposição, ementa, autor, partido, data de apresentação, local de apresentação, situação e tema. Os dados foram extraídos do Sistema de Tramitação das Proposições Legislativas (Sileg) da CD, referente ao período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018.

O artigo possui esta introdução, que esclarece a posição da atividade de controle, o escopo do trabalho, a metodologia e ainda as teorias que guiaram os estudos. Na próxima seção, trata-se da função de fiscalizar do Poder Legislativo, demonstra-se a ausência de estudos nesse campo e propõe-se a hipótese de pesquisa. Depois, expõe-se quais os instrumentos existentes de controle e suas principais características. Em seguida, adentra-se nos resultados, nas análises e nos achados da pesquisa, para dar fundamentação à conclusão.

2 – Poder Legislativo: a função de fiscalizar

A Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, estabelece que o Congresso Nacional é o titular do controle externo. O exercício da atividade de controle e fiscalização cabe ao Parlamento. Tal incumbência tem origem no princípio da separação dos Poderes, o qual impõe ao Legislativo a postura de vigilante diante

da atuação do Executivo. Entre as competências exclusivas estabelecidas pelo artigo 49 da mesma Carta, está a de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. A Constituição pretérita também definia a prerrogativa, no artigo 45, de fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Não se pode esquecer de que a história da criação dos Parlamentos está umbilicalmente ligada à função de controle. Em razão dos constantes aumentos de tributos para financiar as guerras e privilégios da realeza, o Parlamento surgiu para limitar e controlar o poder do rei. Como lembra José Afonso da Silva:

> Em verdade, se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que *todas as suas funções são funções de controle,* porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a *controlar o poder do soberano* (SILVA, 2010, p. 139, grifo nosso).

Apesar de sua importância, José Álvaro Moisés (2011, p. 10) aponta o escasso uso da função fiscalizatória, mesmo diante da criação de instrumentos para promovê-la. Segundo ele, "Deixamos clara a existência de previsão e institutos constitucionais e legais para o amplo exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento Brasileiro, mas que ainda é tímida essa vertente de atuação parlamentar se comparada com a atividade legiferante". Na mesma linha, Lemos (CINTRA *et al*, 2015, p. 115-116), em conjunto com outros autores, afirma que "o controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo é algo pouco estudado no mundo e, ainda menos, no Brasil".

A designação que se demonstra mais apropriada para identificar essa espécie de controle é aquela denominada de "controle parlamentar ou, ainda, controle exercido pelo Poder Legislativo, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração" (MEDAUAR, 1990, p. 112). Adotou-se esse conceito, o de controle e fiscalização parlamentar, também classificado como controle externo e *accountability* horizontal.

O artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estabelece os atos passíveis de controle: a) os suscetíveis à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal; b) os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado; c) os atos do presidente e vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade; d) as petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

É possível listar os mecanismos do controle parlamentar, sem, contudo, exaurir tal relação, a saber: a) pedidos escritos de informação aos ministros de Estado; b) convocação para o comparecimento de autoridade, em especial ministros de Estado; c) fiscalização de atos da administração pública direta e indireta; d) as próprias comissões, principalmente as parlamentares de inquérito e a de Fiscalização e Controle; e) as aprovações de decisões do Poder Executivo; f) fiscalização financeira e orçamentária, exercida pela Comissão Mista de Orçamento; g) sustação de atos normativos do Poder Executivo; h) recebimento de petições e reclamações dos cidadãos.

No âmbito deste trabalho, as proposições utilizadas pela Câmara dos Deputados para colocar em prática o exercício do controle são denominadas instrumentos de fiscalização e controle (IFC). São eles: a) Requerimento de Audiência (REQ); b) Requerimento de Informação (RIC); c) Requerimento de Convocação (RCA); d) Proposta de Fiscalização e Controle (PFC); e) Solicitação de Informação ao TCU (SIT); e f) Projeto de Decreto Legislativo (PDC).

Durante o período analisado, as bases do governo e da oposição alteraram suas composições em curto espaço de tempo. A Tabela 1 traz os eventos relevantes que supostamente teriam influenciado na composição dos grupos na Câmara dos Deputados e as hipóteses de teste:

Tabela 1 – Fatos e hipóteses

1/1/2015	Início mandato da presidente Dilma	Base de Dilma maior **Hipótese:** Aprovação de IFC diminui
17/4/2016	Votação *impeachment* na Câmara dos Deputados	Base de Dilma diminui **Hipótese:** Aprovação de IFC aumenta
12/5/2016	Afastamento da presidente Dilma. O presidente Temer assume	Base de Temer maior **Hipótese:** Aprovação de IFC diminui
17/5/2017	A imprensa publica áudios envolvendo o presidente	Base de Temer diminui **Hipótese:** Aprovação de IFC aumenta
2/8/2017	Votação da 1ª denúncia contra presidente	
25/10/2017	Votação da 2ª denúncia contra presidente	

Fonte: Elaboração própria.

A partir dessas hipóteses, será possível verificar quem foi mais fiscalizado e de que forma. No início da gestão de Dilma Rousseff como presidente da República, sua base de apoio na Câmara dos Deputados refletia muito a coligação oriunda das eleições de 2014. Portanto, haveria menos uso dos instrumentos de controle, hipoteticamente. O enfraquecimento da presidente no decorrer da gestão culminou em seu afastamento temporário na data de 12 de maio de 2016. O teste buscará identificar se houve alteração da fiscalização e do controle durante esse período.

Da mesma forma, ao assumir a posição de presidente da República, Michel Temer formou uma base de apoio, oriunda dos partidos que votaram a favor do *impeachment*. A hipótese é que, se a base aliada reúne um número considerável de integrantes,

então menos controle sofrerá o presidente; porém, conforme os integrantes deixam essa base, em razão do vazamento de áudios e a sequência de denúncias, avoluma-se o controle. Será possível verificar ainda: a) a influência do ciclo eleitoral; b) os primeiros "cem dias de governo"; c) a origem dos instrumentos de controle e d) a área temática objeto de controle e fiscalização. A atividade é posta em prática pelas ferramentas constitucionais e regimentais descritas a seguir.

3 – Os instrumentos de fiscalização e controle

Não é objetivo tecer detalhes sobre cada um dos instrumentos, mas introduzir conteúdo suficiente para permitir o entendimento de suas características e finalidades. Há debates sobre o emprego das audiências na função de fiscalização, por isso dedicou-se um espaço maior para justificar essa funcionalidade.

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) está incluído no rol das proposições do processo legislativo do artigo 59 da Constituição Federal. Ele é empregado na fiscalização dos atos normativos emanados do Poder Executivo que ultrapassem os limites do poder regulamentar. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), essa atribuição é a possibilidade de fiscalização normativa abstrata (BRASIL, 1992, p. 54-55). Há outra aplicação, que não será objeto de estudo neste artigo, no peculiar processo dos acordos internacionais, conforme inciso I do artigo 49, sendo classificada como fiscalização da política externa (SILVA; REGES, 2018, p. 100).

Dos seis instrumentos analisados, o PDC é o único que precisa tramitar nas duas Casas e obrigatoriamente deve ser apreciado pelo Plenário. Sua apresentação depende da iniciativa de qualquer deputado. Posteriormente a essa etapa, ele é distribuído para a Comissão Temática, que pode ser mais de uma. Para sua aprovação, exige-se maioria simples dos parlamentares, o que não torna fácil o sucesso de seu uso. Adiantando os achados, o único projeto aprovado no período analisado foi o PDC 238/2015, transformado no Decreto Legislativo nº 293/2015, que suspendeu os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente. A pesquisa verificará a afirmação feita por José Levi Mello do Amaral Júnior (2005, p. 12) de que "trata-se de instrumento de pouquíssima prática".

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) não está prevista no texto constitucional, porém tem seu contorno definido no RICD. A proposta pode ser apresentada por qualquer membro ou deputado ao colegiado permanente cujo campo temático tenha afinidade com a matéria, ou à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), independentemente do tema, com indicação do ato a ser fiscalizado e fundamentação da providência a ser alcançada. Diferentemente do que ocorre na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), não se exigem as condições de "fato determinado e por prazo certo". Ao contrário, a PFC pode abranger um amplo espectro de atos administrativos, já citados anteriormente, como os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal.

Após sua apresentação, ela possui uma etapa preliminar, quando será verificada a oportunidade e a conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação. Na sequência, o mesmo relator ficará encarregado de sua implementação. Ao final, o relatório considera a comprovação da legalidade do ato e faz uma avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, que leva em conta a eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A Solicitação de Informação ao TCU (SIT) está prevista no artigo 71 da CF/88, inciso VII, e no artigo 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei orgânica do Tribunal de Contas da União), que fixam como competência do TCU prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções rea-

lizadas. Para tanto, o artigo 231 do Regimento Interno do TCU prevê que o Tribunal apreciará, em caráter de urgência, os pedidos de informação e as solicitações que lhe forem endereçados pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões (BRASIL, 2015). Nota-se a necessidade expressa de aprovação por um colegiado, não sendo possível o envio individual. Portanto, a Mesa apenas encaminha o pedido, não delibera, uma vez que a comissão de origem o fez.

Assim, deve-se traçar um paralelo entre as solicitações e os requerimentos de informações: enquanto o primeiro instrumento é endereçado apenas ao TCU e por colegiados, o segundo pode ser encaminhado aos Ministros e às autoridades ligadas à Presidência da República e emitidos por quaisquer deputados, após aprovação da Mesa.

O Requerimento de Audiência (REQ) viabiliza o instituto da audiência pública (AP), que tem pleno fundamento na Constituição Federal de 1988. Nas Constituições anteriores, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, não há referências à participação popular por intermédio da audiência pública. Ela faz parte da democracia deliberativa, sendo utilizada em diversos setores da administração pública, inclusive no Poder Legislativo.

O RICD estabelece que cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada. É enorme a diversidade de temas expostos durante as reuniões de audiência pública, podendo-se concluir que os trabalhos nas comissões se intensificam quando o debate é de relevância para a vida pública e privada nacionais (CARNEIRO, 2016, p. 420).

É importante ainda ressaltar que as audiências têm também os propósitos de vigiar, controlar, monitorar, cobrar explicações, verificar, exigir prestação de contas e tantos outros que ocorrem no âmbito das comissões, o que caracteriza a fiscalização

parlamentar, e que esse controle é ainda reforçado pela pressão social, pois os debates são públicos e transmitidos pela internet. É notável o potencial de alcance dos trabalhos das comissões. A título de exemplo, a Câmara disponibiliza o *site* e-Democracia, criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital, oferecendo audiência interativa, espaço para contribuição a projetos de lei, fóruns de discussões e possibilidade de pautar projetos de lei. Uma proposta decorrente do presente estudo é o aperfeiçoamento do portal pela disponibilização de espaço para sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações *on-line*. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Essa constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este não seja o objetivo central das audiências (CUNHA *et al.*, 2011, p. 297).

Em Fonseca *et al.* (2013, p. 11), os autores analisam quatro estudos de caso de audiências no âmbito do Poder Executivo e elencam características essenciais, tais como: o caráter consultivo, pontual, presencial e as regras de funcionamento. A audiência gera transparência sobre os atos governamentais e visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. A audiência vincula-se a um tema central ou pontual, mas pode ter temas acessórios e transversais. Tais características encontradas nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados vão além do propósito de fiscalizar as ações do Poder Executivo.

Gabriela Zorzal e Euzeneia Carlos (2017, p. 23-46) apresentam uma alternativa metodológica para avaliar a efetividade da participação. O aspecto endógeno considera três dimensões principais: (1) o formato institucional, (2) o perfil dos legisladores e (3) o perfil dos participantes. Segundo as pesquisadoras:

> A análise desses três fatores proporciona uma percepção sobre a efetividade da participação no momento deliberativo, ou seja, a avaliação do potencial da participação no interior das audiências públicas em suas características constituintes (deliberação, debate, mobilização, negociação, decisão ou fiscalização) (ZORZAL; CARLOS, 2017, p. 24).

Ao tratar do tema no âmbito administrativo, Soares (2002, p. 22-23) conclui que a audiência está inserida no contexto do Estado Social e Democrático de Direito, tanto para proporcionar a participação popular das audiências quanto para controlar a atividade administrativa. Destaca-se ainda a necessidade de negociação para aprovação do requerimento e a disputa na agenda da comissão para a realização efetiva da audiência pública. Há custo para o deputado, que terá de dispor de tempo para participar da audiência.

Quanto ao Requerimento de Convocação de Autoridade (RCA), trata-se de uma previsão constitucional de possível exigência do titular da pasta ministerial ou de subordinados à Presidência da República de comparecer pessoalmente à Casa Legislativa para prestar contas de seus atos. Em caso de não comparecimento, estará caracterizado o crime de responsabilidade, conforme artigo 50 da CF/88. A convocação para o comparecimento de autoridades refere-se ao direito de o Parlamento requerer dos membros do Executivo a sua apresentação diante do Plenário e/ou de comissões para a prestação de informações referentes às suas atividades administrativas (FUCHS; NOLTE, 2005, p. 71).

Não há prazo para o comparecimento estabelecido nem pelo dispositivo constitucional nem pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, de maneira que se deve inferir que a apresentação deve ocorrer na sessão ordinária imediatamente posterior à convocação ou, excepcionalmente, em sessão extraordinária convocada exclusivamente para essa finalidade (PACCE, 2014, p. 385).

O RICD estabelece que será escrito e dependerá de deliberação do Plenário o requerimento de convocação de ministro de Estado perante aquele colegiado. Também franqueia às comis-

sões parlamentares essa atribuição no art. 59, inciso III. A convocação provoca constrangimento ao titular da pasta, por isso é recorrente o pedido para que seja transformada em "convite" pelos membros da comissão.

Os parlamentares devem solicitar via comissão a convocação, desde que o assunto esteja no âmbito da competência do ministro; caso contrário, dar-se-á ensejo às discussões sobre a validade da proposição, a exemplo da Questão de Ordem nº 325/2017, que expressamente orienta:

> Resta claro que tanto a Constituição Federal quanto o Regimento Interno da Casa autorizam expressamente a convocação de Ministros de Estado pelas Comissões para prestarem esclarecimentos, desde que estes sejam referentes à matéria de competência da Comissão e do Ministério em questão (BRASIL, 2017).

A Questão de Ordem nº 409/2014 elucida a funcionalidade do instrumento de convocação:

> Com efeito, a convocação de Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos vinculados à sua pasta, com sede constitucional no art. 50, *caput*, do texto maior, traduz importante mecanismo de *accountability* institucional entre Poder Legislativo e Poder Executivo no sistema de governo presidencialista brasileiro. É um elemento do esquema constitucional de freios e contrapesos que deve sofrer tratamento próprio e específico, não podendo ser confundido com outros instrumentos ou situações em que Ministros de Estado podem se fazer presentes perante o Congresso Nacional, qualquer de suas Casas ou respectivas Comissões (BRASIL, 2014).

Durante 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, juntamente com vários líderes partidários, apresentaram diversos requerimentos de convocação de autoridade em Plenário; posteriormente, alguns pedidos foram convertidos em "convite". O propósito era a realização de audiências gerais às quintas-feiras pela manhã. Não é comum a aprovação dessa convocação em Plenário, tanto que esse procedimento não se repetiu nos anos seguintes. Além desses casos, o Plenário aprovou o Reque-

rimento nº 784, de 2015, que convocou o ministro da Educação para prestar esclarecimentos. A sessão transcorreu em 5 de março de 2015, com 280 votos favoráveis e 102 contrários; os partidos integrantes da base governista orientaram o voto "sim". A última convocação de ministro pelo Plenário da Câmara havia sido a do responsável pela pasta da Agricultura, em 1991.

O Requerimento de Informação (RIC) materializa os pedidos escritos de informação a ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas. Eles serão encaminhados pelo 1º-secretário da Câmara e somente podem se referir a ato ou fato na área de competência do ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão. Além disso, os atos devem estar sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou comissões. Após o protocolo pela Mesa, designa-se o relator para elaboração do relatório e parecer; ato contínuo, o presidente aprecia o pedido *ad referendum* da Mesa.

Sobre o acesso à informação, em decisão tomada por unanimidade no julgamento do Recurso Extraordinário nº 865.401-MG, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal aprovou que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do artigo 5º (inciso XXXIII) da Constituição Federal, e das normas de regência desse direito. Dessa forma, não sendo as informações de cunho sigiloso, não há mais a necessidade de aprovação por colegiado, ou seja, o parlamentar individualmente tem competência constitucional para solicitar as informações (BRASIL, 2018, p. 1-23).

Há um fato não considerado nesta pesquisa por ter ocorrido fora do escopo temporal: o advento da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual trouxe avanços relativos à divulgação da informação, que certamente afetou o uso dos instrumentos previstos até então. A lei facilita o acesso aos dados e serve de opção ao parlamentar, em vez das já habituais formas de requisição, e

o entendimento do STF acima segue justamente esse preceito. O requerimento de informação é o último dos seis IFCs, então, passa-se a avaliar como se procedeu a fiscalização pela Câmara dos Deputados.

4 – O exercício da fiscalização pela Câmara dos Deputados

De início, não obstante o controle ser pressuposto da democracia e estar institucionalizado em normativos, enfrenta-se o questionamento sobre sua existência no Legislativo. A atividade de fiscalizar, apesar de apontada por muitos como a primogênita entre as atribuídas ao Poder Legislativo, é colocada à prova. McCubbins e Schwartz (1984, p. 166-169) definem a opção dos parlamentares pela forma mais racional de controle, a do tipo "alarme de incêndio", que se realiza de forma mais pontual e sem muito dispêndio de tempo ou esforço de negociação, em vez do controle "patrulha de polícia", que envolve políticas mais estruturantes e abrangentes, logo, consome tempo e certamente necessidade de apoio dos pares. Portanto, os autores confirmam a existência de tais controles e criam até mesmo essa classificação. Maria Teixeira de Souza (2011, p. 8) afirma: "Para estes autores não haveria negligência do Congresso em sua tarefa constitucional de controlar o Executivo". Ou seja, ela acontece e é uma escolha para os deputados.

No Brasil, Lemos (2005), em estudo aprofundado sobre o tema, comprova que a atividade de controle tem crescido ano após ano. De acordo com ela:

> Em 1988, as proposições de controle representavam cerca de 8% do total de proposições iniciadas no Congresso. Da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até 1994, o aumento foi de quase 700%. Depois de 1995, o controle como porcentagem cai, embora permaneça acima dos 35% do total da atividade do Congresso (LEMOS, 2005, p. 76-77).

A pesquisadora baseia-se em proposições direcionadas ao Plenário. As propostas de controle consideradas por ela com-

preendem convocações de ministros (excluídas as de comissões), propostas de fiscalização e controle e requerimentos de informação. Excluem, dessa forma, todas as demais atividades no âmbito das comissões, como audiências públicas, comissões parlamentares de inquérito, convocações e convites de autoridades para apresentarem-se nas comissões.

Em outro estudo, Lemos e Power (2013, p. 390) observam que os mecanismos de controle são parte importante da atividade do Congresso, chegando a quase metade da atividade das Casas em 1998, quando da reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, sugere-se que o controle horizontal tem uma participação significativa na atividade legislativa no Brasil.

A fim de se atualizarem os dados, verificou-se o quanto representaram as atividades de controle nos últimos quatro anos, seguindo a mesma sistemática do estudo de Lemos e, em outro cálculo, acrescentaram-se outros instrumentos de fiscalização. A Tabela 2 resume essa situação.

Tabela 2 – Produção legislativa *versus* fiscalização e controle

Ano	(a) Proposições Legislativas (PEC e PLs)	(b) Controle (RIC, RCA, PFC)	(c) Total_1	(d) Controle (RIC, RCA, PFC, PDC, REQ, SIT)	(e) Total_2	(f) % do Total_1	(g) % do Total_2
2015	5.640	1.863	7.503	4.172	9.812	25%	43%
2016	3.318	1.188	4.506	2.689	6.007	26%	45%
2017	3.477	1.106	4.583	3.141	6.618	24%	47%
2018	1.209	214	1.423	735	1.944	15%	38%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Sistemas Sileg da Câmara dos Deputados e do *site* do Senado.

Segundo critérios adotados por Leany Lemos, identificou-se a produção legislativa do Senado e da Câmara no período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018 (a). Em seguida, a

produção de controle apenas com os componentes (RIC, RCA e PFC) (b). O Total_1 (c) é resultante da adição das duas primeiras colunas. Depois, acrescentam-se outros instrumentos e geram-se os valores da coluna "d" e obviamente o montante total será maior (e). As duas últimas colunas "f" e "g" demonstram o volume da fiscalização e controle, a primeira conforme Leany, que nos permite anunciar a diminuição da média de 35% para 25% da atividade. Já a segunda apresenta aumento, lembrando que só estão considerados os instrumentos da Câmara na coluna (d), portanto, o total está subcalculado, mesmo assim chega-se a 45%. Dito de outra forma, a cada dez proposições, quatro ou mais são voltadas à *accountability* horizontal.

Entende-se que os instrumentos utilizados no âmbito das comissões parlamentares não podem ser descartados, pois a função de fiscalização e controle é atribuição desses colegiados. As funções de fiscalização e acompanhamento são importantes atribuições das comissões permanentes (ANDRADE, 2016, p. 97; RESENDE, 2016, p. 79). A atividade legislativa no âmbito das comissões vem se destacando, e Acir Almeida traz essa constatação:

> (...) a forma de organização do processo legislativo federal mudou de maneira relevante e sistemática nos últimos doze anos, distanciando-se de um modelo centralizado, dominado pela liderança da maioria, e aproximando-se de outro, mais descentralizado, no qual as comissões permanentes têm atuação mais proativa na definição da agenda e nas decisões legislativas. (ALMEIDA, 2016, p. 24)

Com efeito, ao incluir a atividade comissional, em especial os requerimentos de audiência pública, obtém-se um acréscimo de cerca de 20% no número de proposições de controle, mostrando a relevância das comissões no exercício da fiscalização.

Na Tabela 3, listam-se os tipos de instrumento por ano eleitoral. De um lado, percebe-se o elevado número de instrumentos no primeiro e terceiro anos da legislatura, de outro lado, nota-se a diminuição nos anos de pleitos eleitorais, seguindo a lógica da produção legislativa (GOMES, 2013, p. 88). A intensidade é menor no ano de eleições eleitorais municipais (2016),

tanto que o uso dos requerimentos de informação em 2016 foi superior ao de 2017 e as solicitações de informação ao TCU possuem uma unidade a mais. Não obstante, os dados de 2018 se referirem a 15 de maio, o início do ano foi quando ocorreu a maior quantidade de sessões deliberativas, logo, espera-se que o total sofrerá poucas mudanças. Assim, esses dados revelam a influência do ciclo eleitoral quando o assunto é fiscalização e controle.

Tabela 3 – Efeito do ciclo eleitoral

TIPO	2015	2016	2017	2018
PDC	130	118	146	42
PFC	69	30	61	9
REQ	2.253	1.409	1.925	457
RCA	198	127	147	23
RIC	1.504	996	854	201
SIT	18	9	8	3
Total	4.172	2.689	3.141	735

Fonte: Sistema Sileg da Câmara dos Deputados.

A opção de empregar o tempo na busca pelo voto em prol do objetivo da reeleição leva o parlamentar a se dedicar a outras atividades distantes do Parlamento. A escolha racional e a vertente distributivista buscam explicar esse anseio de focar na permanência no cargo, o que torna tanto a atividade legislativa quanto a fiscalizatória menos importantes. O funcionamento das casas legislativas diminui e matérias que exigem a presença de quórum dificilmente seriam deliberadas. Nesse caso, os pedidos de informação poderiam se transformar em opção viável, pois dependem de despacho do presidente da CD *ad referendum* da Mesa Diretora.

A Tabela 4 apresenta os instrumentos de fiscalização e a respectiva taxa de aprovação, ordenados da menor quantidade para maior, no período analisado.

Tabela 4 – Volume e aprovação de IFCs

TIPO	QTDE	%	Aprovados	Tx Aprv
SIT	38	0%	36	95%
PFC	169	2%	18	11%
PDC	436	4%	1	0%
RCA	495	5%	183	37%
RIC	3.555	33%	3.393	95%
REQ	6.044	56%	4.599	76%
TOTAL	10.737		8.230	77%

Fonte: Sistema Sileg da Câmara dos Deputados.

Mais da metade das iniciativas de controle se dá por intermédio dos requerimentos de audiências, que somam 56%. As audiências nas comissões são explicadas pela teoria informacional como fator de diminuição da assimetria informacional e cumprem o papel de preparar a matéria endereçada ao Plenário. Keith Krehbiel (1991) aponta os pressupostos de que instituições criam incentivos sobre indivíduos para que eles se especializem e de que os legisladores que acumulam maior *expertise* política estão mais próximos de garantir a consecução dos seus interesses dentro da arena legislativa. As audiências apresentam essas características de aprofundamento sobre determinado assunto, acompanhadas de supervisão, monitoramento e vigilância. Isso ocorre apesar de a atividade de fiscalização também se amparar na teoria distributivista, pois a intenção de direcionar recursos e benefícios para seu eleitorado convive ao lado do combate aos desvios e à ineficiência administrativa. O zelo pela coisa pública tem sido considerado pelo cidadão, dando motivos para a conexão eleitoral.

Na mesma linha estão os requerimentos de informação, com um total de 33%. O papel de fiscal das ações do Poder Executivo está consubstanciado no pedido de explicações sobre a condução das políticas públicas. Novamente é notória a intenção de diminuir a assimetria de informação e arguir o responsável pela execução das políticas públicas. Até 2004, os requerimentos de

informação aparecem quantitativamente como os instrumentos "preferidos": desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados (LEMOS, 2005, p. 87). De fato, eles permanecem muito influentes, mas ao incluir a atividade das comissões, os pedidos de informação são superados em mais de 20% pelos requerimentos de audiências. Desse modo, os RICs deixam de ser os preferidos.

Já os requerimentos de convocação de autoridade alcançam 5%, o valor relativo é baixo, mas são quase 500 tentativas de obrigatoriamente contar com a presença do chefe de determinada pasta no Parlamento. O uso da solicitação de informação ao TCU é praticamente nulo. Constata-se a baixíssima opção pelas SITs, os parlamentares podem estar substituindo-as pelos questionamentos diretamente aos ministérios. Nesse caso, é preciso aprofundar os estudos e utilizar ferramentas de pesquisas de levantamento de dados em busca de esclarecimentos para essa motivação.

As PFCs foram empregadas em apenas 2% dos casos. Elas podem ser instauradas em quaisquer das comissões e suas finalidades, vale repetir, têm objetivos abrangentes. Ao verificar as regras estabelecidas no regimento interno, percebe-se que são um instrumento potencialmente forte, mas de difícil operacionalização. O motivo seria sua fundamentação apenas infralegal, pois a Constituição Federal não trouxe nenhuma referência a elas.

Os PDCs são responsáveis por 4% dos instrumentos. O parlamentar precisa apoio para sua aprovação. Na maioria das vezes, eles tramitam em mais de uma comissão. Além de exigirem aprovação pelo Plenário, os PDCs precisam tramitar pelas duas Casas legislativas. Na pesquisa, verificou-se a coincidência de conteúdo, pois havia 170 apensados, totalizando 38%. Um exemplo são os projetos para suspender a eficácia da regulamentação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) sobre o uso de bagagens, que somam 17 projetos.

Ainda sobre os quantitativos de instrumento de controle, destacam-se as suas altas taxas de aprovação. Limongi (2006, p. 23) utilizou-se de indicadores conhecidos em outros países para afirmar que, no período de 1988 a 2006, a taxa de sucesso do Poder Executivo na aprovação de projetos de lei enviados durante o mandato do presidente foi superior a 70%. Segundo ele, as diferenças entre presidentes são pequenas e independem da sua base de apoio. Collor aprovou 65% dos projetos que submeteu, Itamar alcançou 66% e os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio da Lula ficaram acima dos 70%.

Ora, se a taxa de sucesso é de 70% para impor a vontade do Executivo, logo, os instrumentos de controle, em regra indesejados, sofreriam obstáculo da mesma ordem. Ou seja, de forma inversa, uma taxa de 30% de aprovação, pois o Poder Executivo conseguiria impor uma rejeição em média de 70%. É certo que o raciocínio está simplificado, mas se sabe que a base aliada tanto de Dilma quanto de Temer era numerosa, mas não suprimiu a ação de controle. Também há que se levar em conta a complexidade de aprovação e a efetividade de cada um dos tipos de instrumento. De todo modo, os quantitativos de aprovação dos instrumentos de fiscalização são altos; a causa pode estar na organização legislativa dinâmica e complexa das comissões. Paolo Ricci e Leany Lemos estudaram a produção legislativa da Comissão de Agricultura da CD, de onde se extraíram características relevantes:

> Ao constituírem-se em grupos menores do que o Plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos (RICCI; LEMOS, 2004, p. 107).

A 55ª Legislatura (2015-2019) teve o funcionamento de 25 comissões permanentes, cujas reuniões ocorreram, em regra, ao mesmo tempo. A maioria dos instrumentos de fiscalização é deliberada nas comissões, não há influência do Plenário. Assim, a descentralização da agenda abriu espaço para a taxa alta de aprovação.

Ainda na Tabela 4, verifica-se que SIT, RIC, RCA e REQ superam o teto de 30%. Para as solicitações de informações ao TCU e os requerimentos de informações alcançam-se 95% de aprovação. Esses instrumentos têm objetivo similar, o de obter informações acerca de políticas públicas, atos e decisões de autoridades ou processos administrativos envolvendo recursos públicos. A teoria informacional enfatiza o papel de produção de informação: o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender as políticas públicas e assim propor aperfeiçoamentos ou mudanças.

Tais instrumentos também têm baixo custo para o deputado, uma vez que depois de aprovados, repassa-se ao TCU ou à autoridade competente o ônus de elaborar as respostas. Não é necessário o apoio de pares, a Mesa Diretora encarrega-se de encaminhá-los, fatores que favorecem a escolha dos parlamentares, consolidando-os como importantes no âmbito da *accountability*.

Os requerimentos de audiência também refletem uma taxa relevante de aprovação, que diminui drasticamente quando se trata de requerimentos de convocação de autoridades: praticamente de cada dez, apenas quatro são aprovados. As PFCs foram aprovadas em apenas 11% dos casos. Já entre os PDCs, dos 436 propostos nesse período, apenas um foi aprovado, conforme visto. Nesse caso, acredita-se que eles concorrem com medidas do Poder Judiciário de objetivos semelhantes e mais céleres.

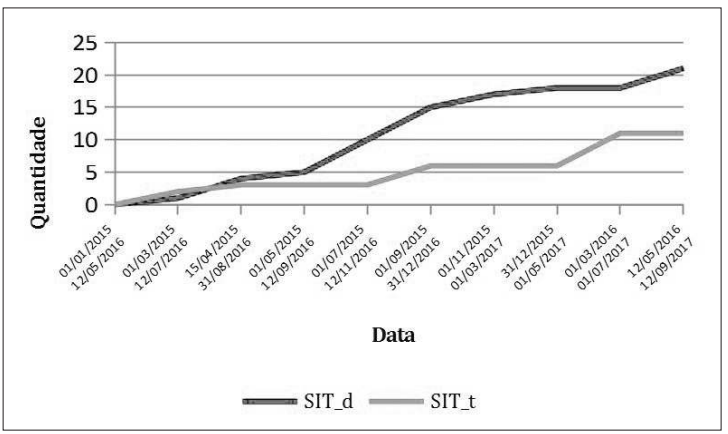
Ainda acerca do recorte temporal da pesquisa, cabe observar que os primeiros dias de governo são cruciais para se identificarem as orientações principais e o compromisso com as promessas, bem como para se vislumbrar o futuro do mandato. Além disso, os adversários tendem a promover certa trégua para articular a estratégia e medidas do grupo opositor.

A expressão "cem dias de governo" surge no século XIX para registrar o período do retorno do imperador Napoleão Bonaparte ao poder (governo dos cem dias), após a fuga do exílio na Ilha de Elba. Em 1815, ele chega a Paris, seguido por milha-

res de pessoas que nele depositavam sua confiança, ou seja, ele recuperava o poder sobre os territórios franceses. O Congresso de Viena declarou o Imperador "um fora da lei", então, cem dias depois, tendo perdido a batalha de Waterloo, Napoleão era novamente deposto e mandado para o exílio na Ilha de Santa Helena, onde morreria em 1821. Como se vê, ao longo dos anos, a expressão ganhou uma variante, pois se ainda fosse tomada no sentido original, mais do que expectativa sobre o futuro ou "lua de mel", significaria perspectiva de derrota ou muita dificuldade (SILVA, 2016, p. 66-120).

O Gráfico 1 apresenta os seis instrumentos e o total nos primeiros cem dias de Dilma e Temer. A quantidade de instrumentos de fiscalização empregados reflete a situação excepcional de chegada ao poder. O presidente assume após um processo de *impeachment*, apoiado pela maioria do Congresso Nacional e validado pelo Supremo Tribunal Federal.

Gráfico 1 – Cem dias de governo



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, o presidente é alçado à posição maior da República, sob forte verificação pelos deputados: foram 354, ou seja, 38% de instrumentos de fiscalização a mais do que Dilma (coluna "Total"). Os requerimentos de audiências e informações (REQ +

RIC) somam 400 tentativas a mais para o governo Temer. Dessa forma, não foram tranquilos os primeiros "cem dias", após o *impeachment*. A quantidade de PFCs e SITs é semelhante entre os dois períodos. Já a de PDCs é superior no período Temer, demonstrando a insatisfação com os atos iniciais do governante ou até mesmo com atos do governo anterior, o que seria mais provável, pois pouco mais de dois meses não seriam suficientes para emanar atos regulatórios, nesse caso, é necessário aprofundar a pesquisa com técnicas qualitativas.

Vale ressaltar que a presidente Dilma assume seu segundo mandato com margem apertada nas urnas e um movimento das ruas intenso de protestos (PINTO, 2017, p. 146-147). Somando-se a isso a dificuldade de se firmar as compactações políticas, seu governo deságua em várias convocações de ministros, superior ao dobro da quantidade enfrentada por Temer. A ex-presidente Dilma inicia seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015 e encerra-o com o afastamento definitivo em 31 de agosto de 2016. Porém, em 12 de maio de 2016, ela é afastada por até 180 dias, em razão da abertura do processo de impedimento, conforme art. 86 da CF/88.

Portanto, o período de Dilma na presidência totalizou 497 dias (1º de janeiro de 2015 a 12 de maio de 2016) . Já o do presidente Temer (contabilizado neste estudo) foi de 13 de maio de 2016 até 15 de maio de 2018, totalizando 732 dias. A Tabela 5 apresenta o emprego dos instrumentos de fiscalização nos respectivos períodos, de onde é possível concluir que, apesar de o governo Temer ter sido mais longo, ele sofreu bem menos tentativas de audiências e pedidos de informações.

Tabela 5 – Volume de fiscalizações por dia

IFC/Dia	REQ	RIC
Dilma	5,18	4,74
Temer	3,52	2,47

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Visualiza-se a periodicidade da utilização do instrumento na Tabela 6, em termos médios, de quantos em quantos dias a Câmara Baixa convocou determinada autoridade ou de quantos em quantos dias pretendeu-se suspender uma norma, implementar uma proposta de fiscalização ou solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

Tabela 6 – Periodicidade da atividade de controle

Dia/IFC	RCA	PDC	PFC	SIT
Dilma	2,02	2,55	6,37	23,67
Temer	2,94	3,04	8,04	43,06

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Assim, a cada dois dias foi protocolado um requerimento na tentativa de convocar uma autoridade na gestão Dilma e a cada três dias (aproximadamente) no caso de Temer. Em todos os instrumentos, Dilma foi mais fiscalizada, sem exceção.

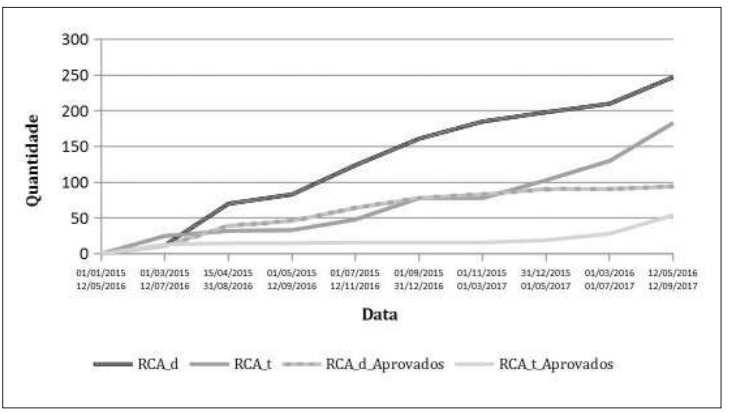
Desse modo, o presidente da República poderia considerar esse indicador em sua gestão, pois a direção da fiscalização pode demonstrar fragilidades na execução da política pública de determinado ministério ou discordância em relação às preferências do Parlamento.

O próximo passo consiste na análise da evolução no emprego dos instrumentos de fiscalização pela comparação entre os dois governantes de dois em dois meses de forma acumulativa, tendo como limite o período da ex-presidente Dilma, por ser o menor. Então, o primeiro bimestre de Dilma inicia-se em 1º de janeiro de 2015 e vai até 1º de março de 2015, já os dois primeiros meses de Temer iniciam-se em 12 de maio de 2016 e terminam em 12 de julho de 2016.

O Gráfico 2 permite visualizar se houve mudanças no volume de fiscalização, com base nos fatos apontados na Tabela 1, a saber: a votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados

(17 de abril de 2016), o afastamento (12 de maio de 2016); a divulgação de áudios pela imprensa (17 de maio de 2017) e as denúncias contra Temer. Além disso, os cem dias de governo estão representados (15 de abril de 2015 e 31 de outubro de 2016). Ele representa todos os instrumentos de controle – estão ali os requerimentos de audiência pública, os requerimentos de convocação de autoridades, os requerimentos de informações, os projetos de decreto legislativo, as solicitações de informações ao TCU e as propostas de fiscalização e controle, consolidando 10.737 itens.

Gráfico 2 – Volume de fiscalização no período Dilma *versus* Temer, acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

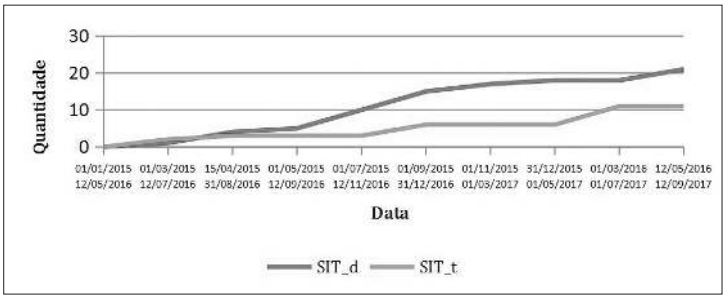
É possível verificar que Temer teve o início de gestão submetido a um maior número de tentativas de controle, superando Dilma. A explicação já mencionada anteriormente fundamenta-se no contexto político; não obstante a votação de 367 votos a favor do impedimento contra 137, o presidente Temer configurava sua base de apoio e os deputados avisavam do descontentamento com a situação em que se encontravam as políticas públicas. Os instrumentos nesse gráfico estão somados, não há diferenciação entre situação ou oposição, mais à frente far-se-á esta separação.

Na soma de todos os instrumentos de fiscalização da pesquisa, verifica-se que apenas no início da gestão, pouco mais de "cem dias", o governo Temer sofreu com a fiscalização exercida nas comissões e Plenário da Câmara dos Deputados (Gráfico 1). Na sequência da comparação, o governo de Dilma ultrapassa o de Temer no quantitativo dos instrumentos de fiscalização, corroborando os dados mostrados de que Dilma foi mais fiscalizada. Tal fato pode ser explicado pela melhor gerência da base governista e a maior distribuição de benefícios. Carlos Pereira sustenta que, desde pelo menos 1995, Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso. A chave está na gerência da coalizão, com uma base pouco heterogênea ideologicamente e uma divisão de poder proporcional ao peso de cada aliado (PEREIRA, 2017, p. 1). Fato já observado por Figueiredo e Limongi (2001; 2000) ao afirmar que essa coordenação da coalização se realiza de maneira eficaz quando o chefe do Executivo combina seus poderes de agenda, na edição de medidas provisórias e solicitação de urgência, com os dos líderes, que promovem a formação do gabinete presidencial, em comum acordo. Não se constatou variação relevante anterior ou posterior às datas-chaves: a) 17/4/2016 – *impeachment* na Câmara; b) 12/5/2016 – afastamento de Dilma; c) 17/5/2017 – áudios envolvendo o presidente Temer; d) 2/1/2017 – votação da primeira denúncia contra o presidente.

Ao representar cada um dos instrumentos separadamente, evidencia-se que o padrão está definido pelo total. Desse modo, os primeiros dias com alguma variação colocam a gestão do presidente Temer sob um esforço maior de controle, porém é substituída, na comparação, por uma curva crescente do governo Dilma.

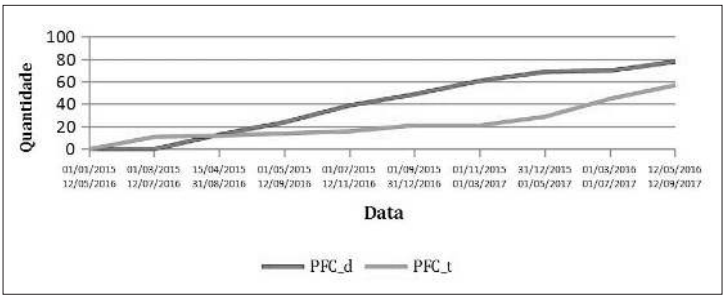
Nos Gráficos 3 a 5, nota-se a distância entre as linhas que representam as quantidades de emprego da SIT, PFC e PDC. No primeiro caso, praticamente o dobro na gestão Dilma (SIT_d) em comparação com a gestão Temer (SIT_t). Mais próximo ao seu afastamento, cresce o número de solicitações ao TCU, em razão deste órgão ser o responsável pela avaliação das contas de governo, o que continha os fundamentos do impedimento alegado.

Gráfico 3 – Solicitação de informação ao TCU acumulada de dois em dois meses



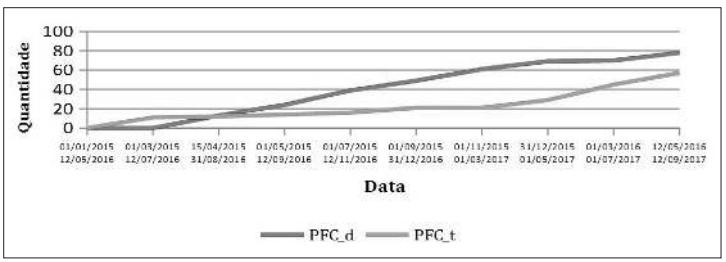
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Gráfico 4 – Proposta de fiscalização e controle acumulada de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

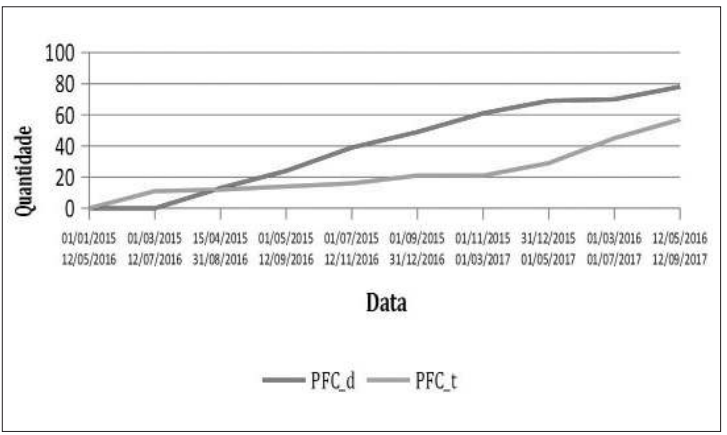
Gráfico 5 – Projeto de decreto legislativo acumulado de dois em dois meses



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

No Gráfico 6, acrescentam-se os dados de aprovação, assim, além da apresentação do instrumento, é possível observar a taxa de sucesso. Os deputados perpetraram mais tentativas e efetivamente convocaram os integrantes do governo Dilma em maior número em comparação com Temer.

Gráfico 6 – Requerimento de convocação de autoridade acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos

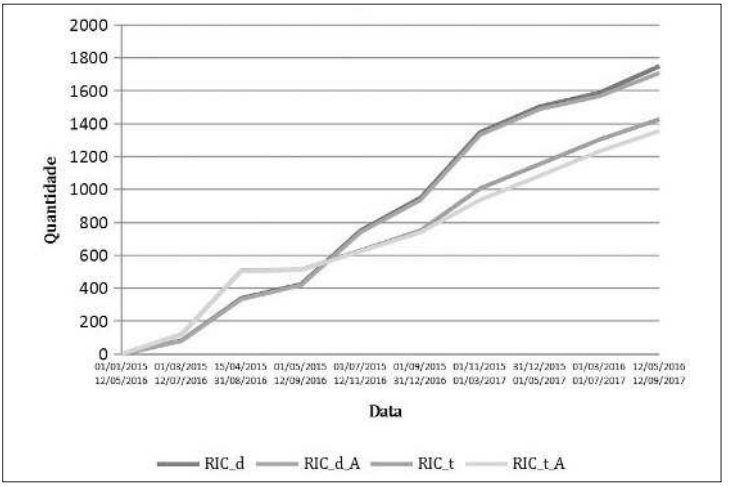


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

No período próximo ao afastamento de Dilma (12/5/2016), crescem as tentativas de convocação, mas permanecem constantes as aprovações. Interessante perceber que o governo Temer mantém apresentação e taxa de aprovação muito baixas, que aumentam cerca de 80% nos meses seguintes ao vazamento dos áudios (12/5/2017). Portanto, está caracterizada uma influência de fato exógeno na condução da fiscalização pelo uso de convocação de autoridades.

O Gráfico 7 caracteriza a alta taxa de aprovação dos pedidos de informações, ao evidenciar a coincidência das linhas de tentativas e sucessos do requerimento.

Gráfico 7 – Requerimento de informação acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Tal fato é motivado pelo baixo custo do instrumento, que não exige o apoio de outros parlamentares. Ele é apresentado pelo deputado e aprovado pelo presidente da Câmara *ad referundum* da Mesa Diretora. Como esclarece Krehbiel (1991), na condição de eleitos, os parlamentares se veem em um ambiente onde a informação é um recurso escasso e distribuído de forma desigual e, para adquiri-lo, é necessário empregar tempo e esforço que poderiam ser empregados na perseguição de outros fins. Por conseguinte, busca-se o menor esforço possível e a celeridade oferecida pelo requerimento.

Os integrantes do governo Dilma foram arguidos mais vezes do que os do governo Temer. o trabalho de elaboração recai sobre os integrantes do governo, os ministros e autoridades ligadas ao presidente são obrigados a responder e o solicitante aguarda o retorno. Como visto, o índice de aprovação é de 95%.

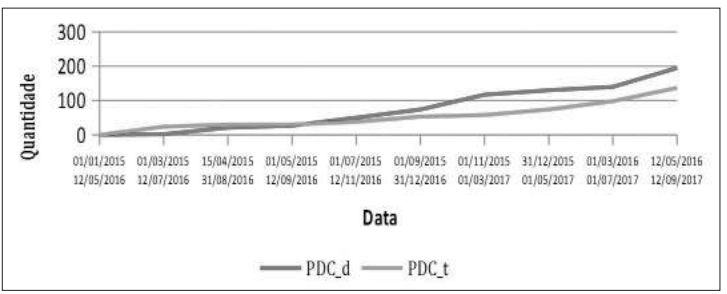
Observa-se que a diferença entre o volume de RIC dos dois governos é menor que o das demais proposições, o que se explica pelo baixo custo de apresentação do instrumento. Quanto aos

RCAs, há uma diferença bem maior, pois se exige apoiamento e dispêndio de tempo do parlamentar para se preparar para a audiência dela participar, com a presença da autoridade.

O Gráfico 8 exibe o índice de tentativas e aprovação dos requerimentos de audiências, que são os mais utilizados nas ações de controle. Eles exigem o endosso de outros deputados e, em sua grande maioria, são instrumentos típicos das comissões. Na função de fiscalização, as audiências visam muitas vezes a resolver demandas imediatas como, por exemplo, a falta de medicamentos na rede pública, o desvio de recursos em escolas públicas ou a condição precária do funcionamento da segurança pública. Em outros momentos, os requerimentos buscam obter informações para subsidiar o processo legislativo, ouvindo especialistas em determinadas áreas, a exemplo do marco civil da internet. A audiência promove a participação da sociedade civil e prestigia a transparência pública.

Observa-se no Gráfico 8 a proximidade entre a quantidade dos requerimentos apresentados nas duas gestões. Enfatiza-se ainda que em razão dessa semelhança e da representatividade dos requerimentos no total dos instrumentos, resultou-se no desenho do Gráfico 2. Com efeito, as audiências são as mais empregadas como instrumento de fiscalização na Câmara dos Deputados. Por fim, há ainda semelhança entre os requerimentos apresentados e os aprovados, uma vez que a taxa de aprovação foi de 76%.

Gráfico 8 – Requerimento de audiência pública acumulado de dois em dois meses, considerando as tentativas e os sucessos



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Em busca de explicações acerca do volume da fiscalização, separaram-se as bases do governo e da oposição, para se identificar a origem dos documentos, se de grupos aliados ou adversários. Em tese, conforme o Quadro 1, se a base do primeiro governo era maior do que a oposição, as tentativas e aprovações tendem a ser menores. Porém, ao se aproximar do momento do afastamento, Dilma sofreria um maior volume de fiscalizações. Um cenário semelhante projetou-se para o período do presidente Temer. Ao montar sua base, oriunda principalmente dos apoiadores do *impeachment*, o presidente, no início, teria força para inibir o esforço fiscalizatório, todavia, com o vazamento dos áudios, Temer tenderia a ficar submetido a mais controle.

Inicialmente, definiu-se a separação entre base e oposição fundamentando-se na coligação realizada por Dilma nas eleições de 2014 e, no caso de Temer, na aliança firmada entre os partidos de apoio ao *impeachment*, sendo esta última maior do que a primeira. Há outras formas de estabelecer essa divisão das coalizações, considerando a indicação de ministros ou as votações dos parlamentares consoante a orientação do governo e de líderes. A coalização dá o indicativo dos integrantes da Câmara que estão prontos para apoiar o governo tanto na aprovação quanto na rejeição de matérias.

A Tabela 7 apresenta a consolidação dos instrumentos propostos nos primeiros cem dias de cada um dos presidentes. Verifica-se que no caso de Dilma há uma pequena vantagem para as iniciativas geradas no seio da oposição. Já o governo Temer lidou com fiscalizações oriundas da própria base em número bem maior. Portanto, nos primeiros "cem dias", Temer é bem mais questionado pela própria base de apoio. Merece nota o questionamento da base quanto às ações do início de seu mandato, que constitui dois terços do total. Isso pode ser entendido de várias maneiras: o Congresso, ao perceber maior dominância do Poder Executivo, põe-se mais atento a acompanhar o que faz o governo, como forma de controlar os excessos; ou, também, o controle é usado como mais um instrumento de sinalizar ao Executivo de que o apoio do Congresso é condicional (AVELAR, 2015, p. 116).

Tabela 7 – Origem da fiscalização e controle pela base ou pela oposição, com "cem dias de governo"

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
Base	303	439	47%	406	937	73%
Oposição	210	489	53%	107	345	27%
Total	513	928		513	1.282	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Destaca-se a situação de três partidos, o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação da presidente Dilma; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual é filiado o presidente Temer, que compunha coligação com o primeiro; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que fez oposição ao primeiro, passou a ter integrantes no governo Temer e a ele declarou apoio, apesar de algumas divergências entre seus membros.

Tabela 8 – Origem da fiscalização e do controle por partidos, com "cem dias de governo"

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	IFC	%	DEP	IFC	%
PT	68	100	11%	62	193	15%
PSDB	54	177	19%	51	117	9%
PMDB	66	66	7%	67	88	7%
Total	188	928		180	1.282	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Na Tabela 8, nota-se que o PT, mesmo sendo o partido do então chefe do Executivo, apresentou mais instrumentos que o PMDB e praticamente 60% do PSDB, constituindo 11% do total. No período Temer, o PT aumenta seus esforços para 15% do total e apresentou mais do que o dobro do PMDB. Dessa maneira, firma sua oposição de não aceitar a transição realizada.

Já o PSDB na oposição tem expressivos 19% dos instrumentos e diminui pela metade quando passa para o governo Temer, dando indício de que a atividade de fiscalização e controle arrefece dependendo de se o partido fizer ou não parte da coalizão governista. Salienta-se que há uma inibição, mas não se extingue completamente essa atividade. Como visto, esse período de "cem dias" foi quando Temer esteve mais submetido a esse tipo de controle. O PMDB mantém o ritmo de quando fazia parte da coligação e passa a capitanear o governo; nesse caso, é interessante aprofundar a investigação, em termos qualitativos, para identificar os autores de tais atos e quais as motivações.

Com efeito, demonstrou-se que o esforço fiscalizatório depende, sim, em parte, da colocação do partido no arranjo político, se está na base ou oposição, mas não há anulação da função de fiscalizar do Parlamento. É importante observar o uso dos instrumentos pela própria coalizão, a fim de acompanhar o desempenho e diminuir a assimetria informacional quanto a órgãos chefiados por outros partidos da base (SILVA, 2016, p. 44-45).

Avançou-se no tempo, considerou-se cerca de doze meses de governo, mais especificamente 31/12/2015 para Dilma e 1/5/2017 para Temer (Tabela 9). Observou-se uma curva crescente muito íngreme do montante de IFCs destinados a Dilma e a diminuição dos relacionados a Temer.

No caso de Dilma, houve alteração; a sua base ultrapassou a influência do governo e apresentou mais tentativas de controle do que a oposição, contudo, tanto base quanto oposição apresentaram mais instrumentos nesse período do que no de Temer, mais de mil itens.

Passados os primeiros cem dias, o governo Temer recebe menos tentativas de controle de sua base de apoio, mesmo assim ainda o número é muito superior ao da oposição. Tal fato pode indicar uma insatisfação latente dos membros da base, que não estariam sendo recompensados na medida do ato realizado

ou uma intensificação da vigilância por estarem sob pressão da sociedade e da imprensa.

Tabela 9 – Origem da fiscalização e controle pela base ou pela oposição, aos 12 meses de governo

	Governo Dilma 31/12/2015			Governo Temer 1/5/2017		
	DEP	**IFC**	**%**	**DEP**	**IFC**	**%**
Base	303	2.133	51%	406	2.024	64%
Oposição	210	2.039	49%	107	1.120	36%
Total	513	4.172		513	3.144	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Cabe ressaltar a mudança de comportamento dos partidos quando estão no governo e na oposição. Apresentação de instrumentos de controle pelo PT passa de 10%, no governo Dilma, para 22%, no de Temer. O PSDB de 15% reduz para 8% seu esforço fiscalizatório. Já o PMDB consolida mais ainda sua posição de baixa fiscalização.

Tabela 10 – Origem da fiscalização e controle por partidos, com 12 meses de governo

	Governo Dilma			Governo Temer		
	DEP	**IFC**	**%**	**DEP**	**IFC**	**%**
PT	68	432	10%	62	688	22%
PSDB	54	639	15%	51	257	8%
PMDB	66	354	8%	67	168	5%
Total	188	4.172		180	3.144	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

Chega-se ao último teste deste estudo: qual seria o objeto desses IFCs. A fiscalização envolve vários elementos, um sujeito ativo, individual ou coletivo, a escolha do instrumento de fiscalização e controle (IFC) mais adequado para a finalidade e o objeto a ser fiscalizado, que pode ser um ato da administração,

uma obra pública, um decreto ou instrução normativa, uma licitação, um contrato, etc. Tais objetos podem ser classificados em temas estabelecidos no sistema Sileg: administração pública, saúde, educação, etc. Os instrumentos contêm campo para essa classificação, salvo os requerimentos de audiência pública e de convocação de autoridade. Para esses casos, consideraram-se apenas os instrumentos utilizados pelas comissões permanentes, a fim de possibilitar a classificação de acordo com as matérias de competência desses colegiados. Enfim, dos 6.539 requerimentos (REQ + RCA), sobraram 4.130 oriundos das comissões permanentes. Desse modo, estão incluídos 8.328 instrumentos distribuídos nas áreas temáticas, de acordo com a Tabela 11.

Tabela 11 – Temas-objeto de fiscalização e controle

TEMAS	RIC	PFC	PDC	SIT	REQ	RCA	TOTAL	%
Administração pública	452	80	63	13	107	16	731	9%
Direitos humanos, minorias e cidadania	84	3	57	0	487	23	654	8%
Saúde	329	7	24	4	250	5	619	7%
Finanças públicas e orçamento	96	21	13	4	303	99	536	6%
Recursos hídricos, minerais e política energética	368	8	25	6	114	13	534	6%
Educação	213	4	20	1	275	15	528	6%
Viação e transportes	272	6	16	1	177	3	475	6%
Comunicações	348	7	10	0	82	1	448	5%
Desenvolvimento urbano e trânsito	231	3	42	1	97	5	379	5%
Previdência e assistência social	97	3	1	0	249	5	355	4%
Agricultura, pecuária e pesca	108	4	22	0	157	15	306	4%
Política fundiária	94	1	32	0	157	15	299	4%
Segurança pública	117	0	5	0	153	23	298	4%
Outros	746	22	106	8	1.193	91	2.166	26%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sileg da Câmara dos Deputados.

As áreas de educação, saúde e segurança pública não ocupam as primeiras posições, como o senso comum apostaria. Elas são alvo de grande interesse e reúnem 7%, 6% e 4% dos instrumentos. De fato, os instrumentos estão espalhados pelas áreas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e a organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas comissões (RICCI, 2008, p. 265). Os instrumentos são escolhidos de acordo com o tema. Enquanto os RICs são os preferidos para a temática administração pública, os REQs abordam os direitos humanos, minorias e cidadania. No que tange à convocação de autoridades para prestar esclarecimentos, o assunto predominante é finanças públicas e orçamento, corroborando as dificuldades do período, quando o País enfrentou déficits públicos e denúncias de malversação de recursos públicos. Por último, destacam-se as PFCs empregadas em temas da administração pública, por exemplo.

5 – Conclusão

A fiscalização é uma função do Parlamento, desde seu surgimento. Nesse breve período de 1º de janeiro de 2015 a 15 de maio de 2018, dois presidentes da República deram os rumos das políticas públicas e organizaram seus gabinetes presidenciais. A Câmara dos Deputados se estruturou compondo as bases de apoio e oposição aos governantes. Em média, 45% das proposições tratavam de controle horizontal (*accountability*). Portanto, a Câmara não se absteve de utilizar os instrumentos de fiscalização e controle (IFCs) disponíveis para questionar o posicionamento e as decisões tomadas.

A fiscalização ocorreu principalmente por intermédio das comissões permanentes, o que foi percebido nos estudos sobre produção legislativa, e espelhou-se também no caso do controle externo. A teoria distributivista permite entender que o controle é pontual e busca dar resposta ao eleitorado. Já a teoria informacional defende o objetivo de diminuir a assimetria informacional. O exercício se deu independentemente de oposição

ao governo ou base aliada. Durante a pesquisa, as evidências demonstraram variações na intensidade conforme o partido (viés da vertente partidária) e a escolha dos instrumentos, mas a atividade esteve presente durante todo o período. Até mesmo partidos dos quais os presidentes da República são integrantes não deixaram de questionar as preferências assumidas. Nas comissões, as audiências foram os instrumentos preferidos e o objeto principal foi os direitos humanos, as minorias e a cidadania, juntamente com o orçamento público.

Os pedidos de informação, viabilizados pelos requerimentos de informação, são muito empregados, em razão do baixo custo para o parlamentar, que não tem seu tempo onerado nem precisa negociar apoio (*logrolling*). A teoria informacional novamente realça o papel de produção de informação, o parlamentar possui incertezas e precisa diminuí-las para compreender a operacionalização das políticas públicas e propor mudanças.

O emprego dos requerimentos não depende do autor compor o apoio ao governo ou estar na posição de adversário. Os requerimentos possuem alto índice de aprovação e são direcionados principalmente para as políticas de recursos hídricos, minas, energia e previdência. Os temas retratam os debates predominantes, que foram a situação da Petrobras, da geração de energia e da reforma da previdência.

Verificou-se que o início da gestão Temer foi mais submetida ao controle (cem dias de governo), mas, na sequência, o presidente gerenciou melhor a base de apoio, diferentemente do período de Dilma, cujo gabinete ministerial foi mais intensamente fiscalizado. O volume de controle pode ser um sinalizador importante para o chefe do Executivo antever movimentos ou identificar a necessidade de reconfigurar seus apoios. Desse modo, percebeu-se que a gestão Dilma esteve mais vigiada do que a de Temer.

O ciclo eleitoral afetou a produção legislativa e a fiscalização e controle, revelando picos de produção no primeiro e

terceiro anos e quedas no segundo e quarto; contudo, o aprofundamento faz-se necessário com o acréscimo de outras legislaturas.

Os eventos selecionados inicialmente como impactantes não demonstraram alteração direta e relevante no uso dos instrumentos de fiscalização, salvo algumas observações: há aumento do uso de solicitações de informações ao TCU, próximo ao afastamento da presidente Dilma. A convocação de autoridade no governo Temer cresce, após o vazamento dos áudios.

A pesquisa permite propor um aperfeiçoamento do portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados, na verdade, um acréscimo de serviço, pela disponibilização de espaço para sugestão de avaliações estruturantes em políticas públicas por parte dos cidadãos, a partir de votações *on-line*. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Desse modo, a partir de certa quantidade de "apoios", seria colocada em execução a avaliação sugerida.

Buscou-se inspiração na perspectiva neoinstitucionalista e, dentro desta, no enfoque da escolha racional para explicar a atividade de fiscalização e controle desenvolvida pelos deputados. A premissa adotada foi a de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais. O trabalho procurou identificar evidências com base em quantitativos dos instrumentos, suas origens e objetos, e de manifestações das diversas dimensões contempladas por tais teorias. O propósito foi verificar como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados, considerando as iniciativas dos parlamentares, sua relação com as respectivas vinculações partidárias, em especial se esta se encontrava na base governista ou na oposição, e ainda as interações com o Poder Executivo. Conclui-se que o processo de fiscalização é multifacetado, sendo necessário recorrer às teorias diversas para entendê-lo.

As perspectivas de aprofundamento do estudo são promissoras, entre elas, cabe enfatizar a possibilidade de elaborar um indicador capaz de demonstrar a atividade fiscalizatória e os benefícios para a sociedade, bem como sua efetividade. Ele pode envolver o tipo do instrumento de fiscalização, sua potência em termos de eficácia e abrangência, se ele foi aprovado ou não, qual objeto fiscalizado e respectiva relevância no orçamento. Em outro caso, considerar a porcentagem média de cadeiras controladas por um partido e a porcentagem de IFCs de autoria de seus membros, atestando se o tamanho da bancada afeta a fiscalização; para isso, será necessário aplicar cálculos estatísticos. Pretende-se ainda verificar se a popularidade do governante, medida por institutos de pesquisas, influencia de alguma forma o volume de controle.

Por fim, o objetivo do trabalho foi contribuir para o debate e lançar as atenções para a função de fiscalização do Parlamento. Sua identificação e o apontamento de certas características próprias a cada categoria não constituem um fim em si mesmo; é preciso ir além, comparar períodos diferentes, buscar indícios de avaliações sobre políticas públicas, construir indicadores de desempenho desses instrumentos, entre outros objetivos. É preciso recuar no tempo para compreender o funcionamento da Câmara dos Deputados e então propor melhorias e aperfeiçoamentos dessa relevante função, sob a diretriz: fiscalizar mais e melhor, para legislar menos e com maior qualidade.

6 – Referências

ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional: processo legislativo no pós-1988. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., Caxambu, 2016.. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st19-7/10307-a-politica-da-mudanca-institucional-processo-legislativo-no-brasil-pos-1988/file. Acesso em: 10 out. 2018.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *O parlamento brasileiro***.** processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva

comparada. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 168, p. 7-17, 2005.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANDRADE, Aparecida Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. *Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 296 p. (Série conhecendo o legislativo, n. 15).

BRASIL. [Constituição(1988)]. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm . Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2017. Disponível em:http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. *Questões de Ordem nº 325, de 2017*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____.. *Questões de Ordem nº 409, de 2014*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 865.401-MG*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário da Justiça nº 47/2018, de 9 mar. 2018. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 8 out. 2018.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748*. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário da Justiça de 6 nov. 1992. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/. Acesso em: 18 ago. 2018.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá et al. *Curso de regimento interno*. 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. 478 p. (Série conhecendo o legislativo, n. 14).

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases:* geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 224 p.

CINTRA. Antônio Octávio et al. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema político brasileiro:* uma introdução. 3. ed. São Paulo: Konrad-Adenauer e Unesp, 2015. p. 81-123.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R. P. C. . *A efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DATAFOLHA. Eleições 2018.São Paulo: Instituto de Pesquisa Datafolha, 2018. Opinião Pública, dossiês. Registro TSE

BR-02581/2018. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/05/8243d5308d78b278a50aee22acd0c018DD.pdf. Acesso em: 9 out. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud.; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 32, p. 151-170, 2000.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Sílvia de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 64, p. 7-29, 2013.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. *In*: LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (Org.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005.

GASPARDO, Murilo. O parlamento e o controle democrático do poder político. *Revista da Faculdade de Direito,* São Paulo, v. 105, p. 769-825, jan. 2010. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67921/70529. Acesso em: 22 jan. 2018.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil*: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 167 p. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 23). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13756. Acesso em: 19 jun. 2018.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LEMOS, Leany Barreiro. *Controle legislativo em democracias presidencialistas*: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Dissertação (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

_____; POWER, Timothy J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). *Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, 2013.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. semestre 1994.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.

MOISES, José Álvaro. *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p. Disponível em: http://www.usp.br/imprensa/wp-content/uploads/O-Papel-do-Congresso-Nacional-no-presidencialismo-de-coaliz%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional 0versight 0verlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, 1984.

PACCE, C. D. Controle parlamentar da administração pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. *Revista Digital de Direito Administrativo,* São Paulo, v. 1, n. 2, p. 377-391, 2014.

PEREIRA, Carlos. Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 out. 2017. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml. Acesso em: 8 nov. 2018.

PESSANHA, Carlos. Controle externo: a função esquecida do legislativo. *In*: SCHAWARTZMAN, Felipe F. et al. (Org.). *O sociólogo e as políticas públicas*. 1. ed. Rio der Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. v. 1, p. 243-258.

PINTO, Céli Regina Jardim. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova*, São Paulo, p. 119-153, 2017.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 18, n. 30, p. 75-110, jul./dez. 2016.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, v. 19, , n. 55, 2004.

RICCI, Paolo. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. *In*: LEMOS, Leany Barreiro (Org). *O Senado Federal no pós-constituinte*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 237-272.

SILVA, Daniel Eveling da. *Pelo prisma de Stendhal*: um olhar do literato sobre si, Napoleão, a Corte e a Aliança Trono-Altar (1790-1842). 2016. Dissertação (doutorado em História) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2016.

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

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; REGES, Cleiton Paiva. Acordo internacional: a relação entre Legislativo e Executivo traduzida em números. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 9, p. 94-118, 2018.

SILVA, Victor Augusto Araújo. *Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários:* controle de políticas públicas no presidencialismo de coalizão**.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo**.** *Jus Navigandi*, Teresina, v. 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145. Acesso em: 9 ago. 2018.

SOUZA, Márcia Teixeira de. A ideia de controle na ciência política norte-americana: entre a normatividade e a racionalidade*. In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais*. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308189173_ARQUIVO_Marcia_Teixeira_de_Souza_-_Texto_Anpuh[1].pdf. Acesso em: 9 ago. 2018.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, 2017.