

## O EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS (55ª LEGISLATURA): QUAIS TEMAS FORAM FISCALIZADOS E QUAL AMPLITUDE APLICADA (LOCAL OU NACIONAL)

Ronaldo Quintanilha da Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

No desenvolvimento da fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados durante a 55ª Legislatura (2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), buscou-se examinar se as áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros e se o controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante. Para entender esse comportamento parlamentar, aplicaram-se as teorias distributivista, informacional e partidária. A metodologia baseou-se em procedimentos quantitativos, na agregação de variáveis comparáveis, e qualitativos, a fim de classificar os instrumentos de fiscalização e controle (*control tools*), proposições legislativas empregadas pelos deputados. Com relação ao tema, não se confirmou a hipótese, portanto, a fiscalização não segue o critério da materialidade de recursos financeiros. Quanto à amplitude, também não se confirmou a hipótese e constatou-se que a maioria das ações de controle foram nacionais. Diante disso, há possibilidade de elaborar critérios e metodologias de fiscalização para subsidiar os integrantes do Poder Legislativo, bem como promover as fiscalizações ainda mais amplas, com a colaboração de outras instituições.

**Palavra-chave:** Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Fiscalização Parlamentar. Instrumentos de Fiscalização e Controle.

### INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

Este estudo trata-se de pesquisa acerca da atividade de controle parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados durante a 55ª Legislatura (2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019), por meio de instrumentos de fiscalização e controle (*control tools*), a fim de verificar as temáticas controladas e qual a amplitude dessa atividade. Ele está inserido no contexto das Instituições Políticas, área tradicional da

---

<sup>1</sup> Mestre em Poder Legislativo, especialista em orçamento público e analista legislativo da Câmara dos Deputados.

<sup>2</sup> Agradeço imensamente as valiosas contribuições dos pareceristas, cujas observações permitiram reorganizar o texto e evidenciar com mais clareza os resultados.

Ciência Política brasileira, que envolve o arranjo institucional e o relacionamento Executivo-Legislativo, em especial o comportamento parlamentar ao exercer a atividade fiscalizatória, que cabe ao representante eleito (*accountability* horizontal) (O'DONNEL, 1998). O controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele, procura-se evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outras palavras, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas, ou seja, em consonância com os anseios dos cidadãos (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

Tal função típica é mais conhecida pela denominação de controle externo, cujo titular é o Congresso Nacional (CN), conforme disposição do art. 70 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 2020a), transcrito a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 2020a).

Em outro trecho da CF/88, mais precisamente em seu art. 49, X, encontra-se a competência exclusiva e indelegável do Congresso Nacional de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 2020a).

Os objetivos consistem em identificar as áreas temáticas, objeto de fiscalização, e se os critérios para defini-las relacionam-se ao volume orçamentário, bem como classificar a amplitude das ações de controle, se local ou nacional. A pergunta elaborada seria: Qual tema foi objeto de fiscalização e qual a amplitude dessa atividade exercida pela Câmara dos Deputados? Para a primeira parte, a resposta será com base nas áreas temáticas estabelecidas pelo Sistema de Informações Legislativas – Sileg<sup>3</sup>, que guarda relação com a estrutura administrativa do Poder Executivo, a saber: saúde, educação, segurança pública etc. Além disso, examina-se se a orientação da fiscalização acontece sob o aspecto do montante, como fazem os órgãos de fiscalização: “em geral, os órgãos de controle observam a materialidade, cujo peso é mensurado pelo valor, que se refere à perspectiva

---

<sup>3</sup> Sistema de Informações Legislativas: é o principal sistema de registro da informação legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como foco o processo de tramitação de proposições (BRASIL, 2020c).

econômica e ao montante de recursos públicos” (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2013, p. 23, tradução nossa).

Quanto à amplitude, a verificação baseou-se na classificação da atividade em local, regional, setorial ou nacional. Acredita-se que o desafio de separar por amplitude pode contribuir sobremaneira no entendimento da atividade de fiscalização. Portanto, diante de valores tão altos aplicados às áreas temáticas, aventa-se a possibilidade de mesmo de forma inconsciente os instrumentos de fiscalização serem direcionados às que possuem maiores alocações de recursos públicos. Quanto ao direcionamento da fiscalização, há preocupação com o reduto eleitoral, assim, se na elaboração de leis tal premissa não foi confirmada, pode ser que ocorra em relação ao exercício do controle. Assim sendo, há duas hipóteses: 1) As áreas temáticas mais submetidas ao controle são as que possuem maiores alocações de recursos públicos financeiros; 2) O controle parlamentar ocorre de maneira mais pontual, sem levar em consideração o aspecto estruturante. Vale frisar ainda que as questões norteadoras desta pesquisa estão contidas em outro trabalho mais extenso, ao qual são somadas outras hipóteses, conforme Silva (2020).

O artigo está dividido nesta introdução, que contém os objetivos e as hipóteses. O próximo tópico apresenta breve, mas importante referencial teórico, depois o escopo, com o período, as proposições legislativas selecionadas para a pesquisa e a metodologia, em seguida, os resultados e, por fim, as considerações finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

De início, ressalta-se que a função de fiscalização parlamentar é precursora da construção do próprio Poder Legislativo, 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).

Os responsáveis por exercer esse poder possuem os instrumentos de controle capazes de viabilizar a missão constitucional, porém, conforme Moisés

(2011) aponta, há baixo exercício da função de fiscalização, mesmo diante da criação de instrumentos para promovê-la, nos seguintes termos:

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. (MOISÉS, 2011, p. 10).

A função parlamentar do controle do Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos é marcada como uma das funções primordiais dos parlamentos, não obstante o enorme protagonismo da função legislativa durante séculos. Nota-se uma verdadeira inflação legislativa, com certo exagero na criação de novas leis (COTTA, 2004).

Como mencionado à frente, Lemos (2005) investiga vários aspectos do controle parlamentar, mas não estabelece a área temática nem a amplitude. De fato, não se encontrou em trabalhos anteriores referência ao que seria o objeto de verificação do controle externo exercido pelo Congresso Nacional, diferentemente da elaboração legislativa, que gera estudos aprofundados sobre quais são as matérias preponderantes, a exemplo, de Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002).

Da mesma forma, quanto à amplitude da ação, não há precedente de estudos que envolvem a vertente fiscalizatória. É possível encontrar análises sobre a produção legislativa, como a de Ricci e Lemos (2004), Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) e Ricci (2003) ou exame do orçamento executado em Figueiredo e Limongi (2001b).

A identificação da temática e se há relação com o volume orçamentário na escolha dos parlamentares é mais simples, porém a amplitude exige pouco mais de desenvolvimento teórico. Observar a amplitude da atividade de controle pode concluir, por exemplo, se ela é mais estruturante, envolvendo programas e projetos nacionais, e, portanto, os deputados não seriam movidos por incentivos distributivistas, mas estimulados a diminuir a assimetria informacional.

Muito conhecidas e empregadas nas explicações sobre o parlamento norte-americano, as teorias distributivista, informacional e partidária foram importadas com o intuito de auxiliar na compreensão do funcionamento do parlamento brasileiro, especialmente acerca dos aspectos da função legiferante (LIMONGI, 1994).

Amaral registra as diferenças entre os modelos distributivista e informacional, a partir das Comissões, de onde se extrai que a teoria informacional é apresentada

pela literatura como uma derivação do modelo distributivista e elas têm em comum a importância do papel das Comissões como atores do processo legislativo. Já as diferenças encontram-se na finalidade da instituição, pois enquanto na visão distributivista as Comissões são consideradas agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e maximizando os ganhos de troca, na visão informacional, as Comissões são agentes de produção (AMARAL, 2009, p. 21).

A teoria distributivista guia os parlamentares pela lógica eleitoral, assim aumentam o interesse em aprovar políticas de cunho clientelista (interesse individual). Nesse caso, as instituições desempenham papel central e possibilitam que os parlamentares sejam capazes de atender a seu reduto eleitoral (LIMONGI, 1994). A título de exemplo de aplicação no uso do requerimento de convocação, que é uma proposição utilizada para convocar o ministro de Estado, pode-se verificar se o parlamentar está investigando uma questão específica de seu Estado (local) ou algo mais estruturante, sem conexão direta com o eleitorado. Portanto, o modelo distributivista tem por ponto de partida a motivação dos parlamentares, os quais, basicamente, querem se reeleger.

Já a teoria partidária apoia-se na delegação de poderes às suas lideranças, pois existe um partido ou coalizão parlamentar majoritários (COX; MCCUBBINS, 1993). Assim, nem os interesses de cunho particularistas (exigência da distributivista), nem os coletivos do plenário (premissa da informacional) seriam determinantes. Ressalta-se a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade legislativa, ou seja, expressão e forma do controle dos partidos sobre a atividade legislativa. Neste caso, incluem-se também as decisões de exercer ou não o controle.

Em uma fiscalização paroquialista, a direção das ações de controle e fiscalização seria para um único ponto, já na de abrangência nacional, os parlamentares a extravasam para além do Estado que representam, o que demonstra preocupação em difundir suas atividades de forma extensiva ao país, a fim de proporcionar maior volume de informações, oriundas de fontes diversas, as quais seriam capazes de subsidiar propostas e combater os desvios de recursos públicos.

Do ponto de vista da produção legislativa, o foco na organização dos trabalhos internos ao Congresso Nacional evidencia como o investimento em

políticas paroquiais não tem fundamento empírico (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001a; LEMOS, 2001; RICCI, 2003). Dito de outra forma, cabe verificar se a fiscalização dos parlamentares se atém a políticas públicas amplas, ou se tem viés local e pontual, atendendo às características distributivistas, segundo o modelo obtido pela adaptação feita por Amorim Neto e Santos (2003). Adiante, explicitam-se escopo e a metodologia.

## ESCOPO E METODOLOGIA

Quanto ao escopo, o foco é a Câmara dos Deputados e os dados da 55ª Legislatura. No tocante aos instrumentos utilizados para a pesquisa, as proposições selecionadas atenderam ao critério de agrupar o maior número possível de tipologias, descartando as oriundas de Comissões Mistas (posicionadas na estrutura do CN), e as produzidas no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que já detêm a atenção dos cientistas políticos. Desse modo, o propósito é consolidar dados acerca de seis tipos de proposições, as quais foram incluídas na pesquisa que deu base para este artigo: a) requerimentos de audiência pública (REQ); b) requerimentos de convocação de autoridade (RCA); c) requerimentos de informação (RIC); d) propostas de fiscalização e controle (PFC); e) projetos de decreto legislativo (PDC); f) solicitações de informação ao TCU (SIT).

A Tabela 1 contém as propostas selecionadas para esta pesquisa, não só as proposições apresentadas em plenário, mas também as apresentadas nas Comissões, o que somou inicialmente 11.030 itens. Todavia, o critério para incluir os requerimentos de audiência restringiu-se aos apresentados nas Comissões Permanentes<sup>4</sup> e Comissões Externas<sup>5</sup>, em razão a ser exposta mais adiante, logo, a quantidade desses instrumentos foi reduzida para 3.796 e o total dos instrumentos diminuiu para 8.782 (coluna “b”).

Tabela 1 – IFCs apresentados na CD no período de 2015 a 2018

Tipo	Quantidade		Quantidade	
	(a)	%	(b)	%
SIT	39	0,35	39	0,4%
PFC	199	1,80	199	2,3%
PDC <sup>1</sup>	508	4,61	508	5,8%

<sup>4</sup> As Comissões Permanentes compõem a estrutura da CD, art. 32 do RICD (BRASIL, 2020b).

<sup>5</sup> As Comissões Externas são temporárias e estão previstas no art. 38 do RICD (BRASIL, 2020b).

RCA	521	4,72	521	5,9%
RIC	3.719	33,72	3.719	42,3%
REQ	6.044	54,80	3.796 <sup>2</sup>	43,2%
<b>Total</b>	<b>11.030</b>		<b>8.782</b>	

Fonte: O autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020c).

Nota: <sup>1</sup> Projetos de Decreto Legislativo baseados no art. 49, V, CF/88 (BRASIL, [2020a]).

<sup>2</sup> Requerimentos de Audiência Pública apresentados nas Comissões Permanentes e Externas.

Os instrumentos envolvem SITs, PFCs, PDCs (fundamento no inciso V do art. 49 da CF/88) (BRASIL, 2020a), RCAs e RICs, incluindo os que foram apresentados nas Comissões e no plenário. Os REQs não podem ser inseridos em sua totalidade, pois nem todos têm a finalidade de “fiscalizar”, e para não cometer exageros indevidos na contagem dos instrumentos, decidiu-se excluir os requerimentos das Comissões Especiais<sup>6</sup>, por estarem voltadas intrinsecamente à análise de um Projeto de Lei ou proposta de emenda à Constituição. Além disso, foram suprimidos os requerimentos das CPIs e das Comissões Mistas (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO etc.). Assim, estão inseridos os requerimentos de audiências apresentados às Comissões Permanentes e às Comissões Externas<sup>7</sup> da CD.

Com isso, os requerimentos de audiência totalizaram-se 3.796 na CD, logo, exigiria esforço considerável de análise, o que implicou na adoção de técnica de amostragem, de acordo com a Fórmula de Yamani (MARCIANO, 2014), abaixo descrita:

*Onde se lê:*

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

n = amostra

N = tamanho da população

e = erro (5%)

A partir da amostra, analisaram-se os requerimentos de audiência, por meio de suas ementas, para identificar se havia o objetivo de controlar, vigiar, fiscalizar, avaliar e cobrar as ações do Poder Executivo. Pode-se citar um exemplo de proposição que não é voltada ao controle: REQ n.º 155, de 2015 (BRASIL, 2015b), que requer a realização de audiência pública para discutir sobre o exercício da

<sup>6</sup> Segundo art. 34 do RICD, as Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição e proposições que versarem matéria da competência de mais de três comissões (BRASIL, 2020b).

<sup>7</sup> Comissão Permanente é perene na estrutura da respectiva Casa. Comissão externa possui um tempo de funcionamento, não é perene (arts. 32 e 38, RICD) (BRASIL, 2020b).

profissão de cuidador de pessoa idosa. Ao mesmo tempo, em outro exemplo, uma típica ação de controle: REQ n.º 132, de 2016 (BRASIL, 2016b), que requer a realização de audiência pública para esclarecer as irregularidades encontradas nas obras da Vila dos Atletas, na cidade do Rio de Janeiro (RJ).

Nesse sentido, considerou-se a amostra dos requerimentos de audiência na CD de 362, e depois de aplicar a eles o procedimento de classificação separando em potencial fiscalizatório e não fiscalizatório, obteve-se o coeficiente de fiscalização de REQ no valor de 0,3205 para CD, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Amostra dos requerimentos de audiência públicas apresentados na CD

<b>TIPO</b>	<b>REQ CD</b>	<b>%</b>
Não Fiscalizatório	246	67,95%
Fiscalizatório	116	32,05%
<b>Total</b>	<b>362</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020c).

Nota: REQ de Comissões Permanentes e Externas (3.796), cuja amostra é 362.

Portanto, inicialmente havia 11.030 proposições, em seguida, passaram a somar 8.782 (Tabela 1) e agora, com a aplicação desse coeficiente, a fim de permanecer apenas os instrumentos de controle, somam-se 6.203.

Quanto à metodologia, as análises envolveram tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos, a partir da base de dados, contendo os instrumentos de fiscalização. Como dito, os dados sobre cada uma das proposições foram retirados do Sileg da CD. No aprofundamento sobre a 55ª Legislatura, retiraram-se dados referentes ao período de 2 de fevereiro de 2015 a 31 de janeiro de 2019.

Em relação à identificação do tema objeto de controle parlamentar, o procedimento de verificação baseia-se em critério estabelecido pelos órgãos de controle, em especial a materialidade (recursos financeiros). Primeiramente, identificou-se o tema correspondente a cada um dos instrumentos. Os objetos podem ser classificados em temas estabelecidos no sistema Sileg: Administração Pública, Saúde, Educação etc. Os IFCs contêm campo para essa classificação, salvo os requerimentos de audiência pública e de convocação de autoridade. O primeiro passo foi classificar um a um os requerimentos de convocação dentro da temática, o que já poderia ser exigido ao se inserir as proposições no sistema. O



sistema Sileg carece de estabelecimento de críticas na entrada dos dados, para manter a base ainda mais confiável e fiel aos documentos oficiais inseridos. Na segunda etapa, verificou-se a amostra dos requerimentos de audiência devidamente ajustada pelo coeficiente de fiscalização de REQ, para se alcançar o máximo de proposições. Em suma, estão todos os RICs, PFCs, PDCs, SITs e RCAs, já os REQs foram examinados a partir da amostra.

Quanto aos dados orçamentários, em consulta ao *site* da transparência<sup>8</sup>, elaborou-se a pesquisa pelos painéis e filtros, inserindo o período de 2015 a 2018, a variável função e orçamento realizado, que resultou na listagem de 29 funções orçamentárias para um orçamento de 9,5 trilhões, mais da metade desse valor referente a encargos especiais, que são pagamento da dívida e de refinanciamentos, os quais foram expurgados.

O orçamento público possui uma classificação que reúne os valores alocados divididos em grandes áreas, denominadas funções orçamentárias, as quais são consideradas o maior agregador de gastos públicos. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Ela reflete a competência institucional do órgão, como cultura, educação, saúde e defesa, por exemplo, que guarda relação com os respectivos Ministérios. A classificação funcional é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à indagação “em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?” (BRASIL, 2020d).

Assim, é possível identificar qual fatia do orçamento foi destinada a cada área. Como dito, os dados orçamentários foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por intermédio do *site* transparência. Na sequência, consolidados para o período de 2015 a 2018, os quais contêm o orçamento efetivamente pago. Em seguida, os IFCs separados por áreas temáticas serão consolidados na variável “Tema”, o que permite comparar se, com relação à materialidade, no seu aspecto do “valor”, durante a 55ª Legislatura, as funções orçamentárias que mais consumiram recursos financeiros também concentram maiores esforços fiscalizatórios.

---

<sup>8</sup> Criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um *site* de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Enfim, é um importante instrumento de controle social, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do SIAFI (BRASIL, [2020e]).

No que corresponde à amplitude do controle parlamentar, utilizou-se modelo de classificação para segregar em tipos. Tal modelo é denominado como nível de agregação, sendo que Amorim Neto e Santos (2003) mencionam como base o trabalho de Taylor-Robinson e Diaz (1999). Trata-se de uma tipologia criada para avaliar o processo legislativo, a qual permite explorar os níveis de agregação dos projetos de lei e seus efeitos. Os responsáveis por esse modelo estabeleceram cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional. Então, um projeto de lei encaixa-se no nível individual de agregação quando possui como alvo um único ou uns poucos indivíduos. O exemplo clássico são os projetos honoríficos. Um projeto de lei de nível local de agregação contém como objeto um único município, ou um pequeno número deles, porém não a totalidade dos municípios de um mesmo Estado, região ou país. Já os projetos de nível de agregação regional objetivam um ou alguns estados ou regiões, mas não a totalidade das regiões do país. Quanto ao nível setorial, recebe essa denominação um projeto cujo objeto seja determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – por exemplo, os projetos de regulamentação do exercício de uma nova profissão. Por último, os projetos de nível nacional têm por características a aplicação a todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios.

Tal modelo adaptado para medir amplitude do controle: quando o controle estiver direcionado à autoridade ou ao responsável, optou-se por verificar o propósito da fiscalização, logo, não se adotou a categoria individual. Então, os IFC foram divididos em quatro categorias. Um IFC de nível local é aquele que tem por objeto um único município, ou um pequeno número deles, mas não a totalidade dos municípios de um Estado, região ou país. Por exemplo, o RIC n.º 3.275, de 2017, solicita informações ao Sr. Ministro da Justiça e Segurança Pública a respeito das providências administrativas tomadas pela Polícia Federal sobre o novo horário de funcionamento do posto avançado, no município de Aceguá-RS (BRASIL, 2017). Em outro caso, a tentativa de sustar os efeitos da declaração de interesse social, para fins de desapropriação do imóvel rural, localizado no município de Chapecó-SC (PDC n.º 349, de 2016) (BRASIL, 2016a).

Um IFC de nível regional visa um ou a alguns estados ou regiões, mas não a totalidade das regiões do país. Em fevereiro de 2015, início do mandato da Presidente Dilma, o Ministro da Saúde foi questionado sobre o envio de recursos

públicos para entidades não governamentais (ONGs) no estado do Rio de Janeiro (RIC n.º 36, de 2015) (BRASIL, 2015c). Já o IFC de nível setorial é quando tem por objeto um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional – os melhores exemplos são os questionamentos acerca de políticas tarifárias, econômicas, subsídios, ou até mesmo políticas públicas. Encaixa-se neste caso a tentativa de sustação da atualização da taxa de fiscalização de vigilância sanitária (PDC n.º 225, de 2015) (BRASIL, 2015a).

Finalmente, os IFC de nível nacional afetam indiscriminadamente todos os grupos de cidadãos, regiões, estados e municípios. Pode-se exemplificar a proposta de fiscalização da dívida pública brasileira (PFC n.º 186, de 2018) (BRASIL, 2018). Igualmente se encaixaria na classificação a convocação do Ministro da Secretaria de Aviação Civil para prestar esclarecimento sobre os assuntos relativos à sua pasta. Assim, os instrumentos PFCs, RCAs, SITs e PDCs serão todos analisados e classificados segundo o modelo. Com relação aos RICs e REQs, serão utilizadas as amostras. Passa-se a discutir os resultados encontrados na próxima seção.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O controle parlamentar consiste em mecanismos de fiscalização e, para se ter condições de medir, baseou-se na consolidação das variáveis de cada *control tool*: tipo, tema, amplitude e períodos, permitindo aplicação dos procedimentos.

### FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR E ÁREA TEMÁTICA

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 ato da administração, obra pública, decreto ou instrução normativa, licitação, contrato etc.

A pesquisa identifica o tema preponderante objeto do exercício de controle. Dessa forma, demonstra-se em qual área de governo se concentra a atividade de controle por parte da CD. Além disso, confrontará a variável quantitativa tema, que reúne os instrumentos utilizados, com os setores de maior alocação de recursos públicos financeiros. Para tanto, emprega-se um conceito utilizado pela atividade de auditoria. O planejamento da fiscalização se baseia em critérios, como a denúncia

realizada, os riscos inerentes, o volume de recursos públicos, entre outros. Assim, a comparação consiste em verificar se o uso dos instrumentos de fiscalização segue o critério da materialidade e estariam, com isso, direcionados para onde há mais recursos financeiros.

A Tabela 3 expõe 23 áreas e mais uma denominada “Outras”, para reunir o restante dos tipos definidos no Sistema Sileg.

Tabela 3 – Temas objeto de fiscalização e controle no período de 2015 a 2018

	RIC <sup>1</sup>	PFC	PDC	SIT	REQ <sup>1</sup>	RCA	TOTAL	%
Administração Pública	736	122	113	21	188	138	1.318	21,25
Rec. Hídricos, Energia, Meio Amb.	469	11	65	6	199	62	812	13,09
Saúde	344	8	26	4	84	20	486	7,84
Viação e Transportes	289	7	22	1	126	19	464	7,48
Comunicações	354	7	12	0	63	15	451	7,27
Educação	228	9	22	1	136	31	427	6,88
Desenvolvimento Urbano e Trânsito	235	4	45	1	31	9	325	5,24
Segurança Pública	160	0	8	0	66	41	275	4,43
Direitos Hum., Minorias e Cidadania	90	5	64	0	52	29	240	3,87
Agricultura, Pecuária e Pesca	116	5	25	0	31	38	215	3,47
Previdência e Assistência Social	100	3	1	0	31	4	139	2,24
Política Fundiária	96	1	34	0	0	0	131	2,11
Relações Internacionais e Comércio Exterior	100	3	2	1	0	15	121	1,95
Arte e Cultura	78	0	2	0	0	26	106	1,71
Desporto e Lazer	54	2	2	1	42	1	102	1,64
Trabalho e emprego	45	1	9	1	31	11	98	1,58
Direito e Defesa do Consumidor	3	6	34	2	42	10	97	1,56
Indústria, Comércio e Abastecim.	31	3	9	0	42	1	86	1,39
Outras	73	1	1	0	0	5	80	1,29
Turismo	36	0	0	0	43	0	78	1,26
Direito e Justiça	10	1	6	0	0	43	61	0,99
Ciência e Tecnologia	46	0	0	0	10	3	59	0,95
Defesa	22	0	4	0	0	0	26	0,42
Organização Política, Partid. e Eleit.	4	0	2	0	0	0	6	0,10
<b>TOTAL</b>	<b>3.719</b>	<b>199</b>	<b>508</b>	<b>39</b>	<b>1.217</b>	<b>521</b>	<b>6.203</b>	

Fonte: O autor, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2020c).

Nota: <sup>1</sup>RIC e REQ foram classificados a partir da amostra.

A seguir, encontra-se a Tabela 4 que contém as dez funções que, excluídos os encargos especiais, consomem 43% do orçamento público, assim, elas concentraram a maioria dos recursos federais no período da pesquisa. São mais de 4 trilhões de reais distribuídos em dez áreas de políticas públicas.

Dessa forma, ao se confrontar os dados das duas tabelas (3 e 4), nota-se que o volume de recursos públicos não serviu de base para a atividade de fiscalização e controle movida pelos deputados. De fato, não há no regimento interno nem em atos da Mesa dispositivos acerca de técnicas e metodologias para orientar a atividade de fiscalização.

Tabela 4 – Dez maiores Funções Orçamentárias no período de 2015 a 2018

<b>Função<sup>1</sup></b>	<b>Orçamento realizado<sup>2</sup></b> (R\$) (Em bilhões)	<b>% do Orçamento</b>
09 - Previdência social	2.323	24,24
10 - Saúde	405	4,22
12 - Educação	381	3,98
08 - Assistência social	316	3,29
11 - Trabalho	275	2,87
05 - Defesa nacional	221	2,31
04 - Administração	96	1,00
20 - Agricultura	69	0,72
26 - Transporte	42	0,44
06 - Segurança pública	34	0,33

Fonte: O autor, a partir do *site* da Transparência.gov (BRASIL, 2020e).

Nota: <sup>1</sup>A função encargo especial representa mais da metade dos valores e não foi inserida na Tabela. <sup>2</sup>Trata-se do orçamento efetivamente pago no período de 2015 a 2018.

A fiscalização no âmbito da Câmara dos Deputados ocorre por iniciativa do parlamentar, cujas razões motivadoras podem ser as mais diversas possíveis: a orientação do seu partido, por intermédio do líder, em consonância com a teoria partidária; ou, mais provável, independe de orientação de liderança e se enquadra perfeitamente na teoria distributivista, ou seja, os deputados apresentam proposições para contentar suas clientelas e em busca da reeleição; ou, ainda, em razão de denúncias feitas pelos veículos de comunicação, representantes da sociedade civil ou cidadãos que trouxeram à baila determinado fato.

Nesse contexto, o parlamentar busca apresentar a seu eleitorado suas ações (teoria distributivista), apresentando-se como defensor dos recursos públicos e, portanto, dispara os instrumentos de fiscalização, para de alguma forma prestar contas. Ou ainda, com suporte na teoria informacional, há procura por mais dados e esclarecimentos sobre a política pública, o parlamento ainda não se satisfaz com a

execução e a decisão dos gestores no âmbito da temática e, por isso, cobram, vigiam e interpelam.

Com base na Tabela 3, conclui-se que a CD fiscalizou a Administração Pública, em 21,25% do esforço. Em uma observação por instrumento, percebe-se que só as audiências públicas (REQ) não possuem maior número de itens direcionados a essa temática, porém muito próximo, foram 188 requerimentos contra 199, que se destinaram aos “Recursos Hídricos, Energia e Meio Ambiente”.

Em todos os demais instrumentos, o tema Administração Pública foi o maior em quantidade, pois envolve a organização, o funcionamento, a estrutura, finanças públicas, orçamento público e administração em geral. Todavia, reúne em termos orçamentários 1% (Tabela 4), enquanto saúde e educação consomem mais de 8% do orçamento, sem falar em previdência e assistência, que alcançam mais de 25%. É claro que o fator “montante” não pode ser a única variável a decidir o objeto a ser fiscalizado, mas é relevante e empregado pelos órgãos de controle.

Vale destacar que o parlamento se preocupa com temas ligados ao Meio Ambiente, Direitos Humanos e Minoria, os quais não estão entre as dez maiores funções e certamente reúnem menos de 1% do orçamento. Porém, são áreas que possuem associações e entidades representantes que buscam solução junto ao deputado ou o próprio parlamentar tem defendido tais temas desde sua origem como candidato.

Portanto, não se confirma a hipótese n.º 1, pois as áreas de saúde, educação e segurança pública não ocupam as primeiras posições como o senso comum apostaria. Elas possuem interesse e alcançam 7,84%, 6,88% e 4,43% dos instrumentos. É notório que os instrumentos estão espalhados pelas áreas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e da organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas Comissões (RICCI, 2003). Eles não seguem a lógica da concentração de recursos financeiros, como critério para planejar a atividade de fiscalização. Todavia, seria válido que os setores de assessoramento construam critérios e metodologias capazes de subsidiar as decisões sobre o que fiscalizar.

## FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR E AMPLITUDE

Na produção legislativa, a Ciência Política discutiu o alcance das normas produzidas pelo Congresso, mas não se encontraram estudos semelhantes no que tange ao controle parlamentar. Há tendência de que se entenda que os deputados fiscalizam atos do Poder Executivo afetos ao seu reduto eleitoral. As razões são explicadas pela teoria distributivista, em que as ações comportamentais em busca da reeleição determinam a distribuição de recursos para as bases, assim, o ato de fiscalizar também seria em resposta ao seu eleitorado. Isto é uma interpretação muito relacionada à produção legislativa, mas a pesquisa demonstra que é possível utilizar as teorias para entender o comportamento do deputado na função típica de fiscalização. O deputado, então, apresentaria instrumentos de controle para questionar autoridades sobre os acontecimentos do município ou Estado, sustar norma que atingisse essas localidades ou solicitar informação ao TCU sempre vinculadas ao seu espaço de influência. Logo, não haveria interesse por questões nacionais e políticas públicas estruturantes.

Para testar essa hipótese, analisaram-se SIT, RCA, PDC e PFC (somando 1.267 itens) e as amostras de 361 RIC e 116 REQ, que foram estendidas respectivamente ao universo de 3.719 e 1.217. Na sequência, aplica-se o modelo já empregado por Amorim Neto e Santos (2003), o qual estabelece o nível de agregação em quatro categorias: local, regional, setorial e nacional. O resultado consolidado está na Tabela 5.

Tabela 5 – Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) – Todos os IFCs

TIPO	IFC	%
Nacional	1.752	28,23
Setorial	1.771	28,56
Regional	1.525	24,59
Local	1.155	18,62
<b>Total</b>	<b>6.203</b>	

Fonte: O autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020c) e modelo de Amorim Neto e Santos (2003).

A partir dos dados, verifica-se a distribuição equilibrada no tocante à amplitude de fiscalização e as ações nacionais e setoriais com um pouco de vantagem são maioria em relação às regionais e locais. Somando-se a Nacional e a

Setorial, obtém 56,79%, mais da metade das ações ocupam-se de fiscalização abrangente, que ultrapassam municípios e estados. Assim, igualmente à função legiferante, identificado por Amorim Neto e Santos (2003), os deputados investem seu tempo e os recursos de que dispõem para atividades de fiscalização em questões típicas de abrangência nacional.

A teoria informacional contribui para o entendimento de que o deputado age em busca da valiosa informação acerca das ações do Poder Executivo, tanto no auxílio ao processo legislativo quanto na vigilância oportuna do emprego dos recursos públicos. Em relação aos aspectos regionais e locais, a teoria distributivista é a que melhor se enquadra, uma vez que incentiva o uso dos instrumentos no sentido de demonstrar o desempenho do parlamentar para seu reduto eleitoral, que busca sempre a reeleição.

Ao somar as ações Regional e Local, o montante é de 43,21%, explicado pela teoria distributivista, o deputado interpela o Poder Executivo sobre obras, contratos, repasses de recursos, prestação de serviço no município ou conjunto de municípios do Estado no qual foi eleito. Um dado relevante, pois, pela teoria, o parlamentar estaria no esforço de encaminhar recursos públicos e, nesse caso, monitorando as políticas públicas locais.

É possível separar os dados por instrumento de controle (Tabelas 6 e 7), em um grupo no qual a verificação de caráter nacional foi predominante, no caso de SIT, RCA e REQ.

Tabela 6 – Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) – SIT, RCA e REQ

<b>TIPO</b>	<b>SIT</b>	<b>%</b>	<b>RCA</b>	<b>%</b>	<b>REQ</b>	<b>%</b>
Nacional	19	48,72%	258	49,52%	755	62,07%
Setorial	11	28,21%	43	8,25%	63	5,17%
Regional	7	17,95%	118	22,65%	336	27,59%
Local	2	5,13%	102	19,58%	63	5,17%
<b>Total</b>	<b>39</b>		<b>521</b>		<b>1.217</b>	

Fonte: O autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020c) e modelo de Amorim Neto e Santos (2003).

Na situação em que a fiscalização setorial foi a mais procurada, para PFC, PDC e RIC:



Tabela 7 – Amplitude da fiscalização (nacional, setorial, regional ou local) – PFC, PDC e RIC

TIPO	PFC	%	PDC	%	RIC	%
Nacional	49	24,62%	124	24,41%	546	14,68%
Setorial	59	29,65%	256	50,39%	1.339	36,01%
Regional	53	26,63%	95	18,70%	917	24,65%
Local	38	19,10%	33	6,50%	917	24,65%
<b>Total</b>	199		508		3.719	

Fonte: O autor, a partir do Sileg (BRASIL, 2020c) e modelo de Amorim Neto e Santos (2003).

Em nenhum dos instrumentos, os aspectos locais se sobrepõem, os RIC (mais utilizado dos instrumentos de fiscalização) são os que apresentam a menor utilização para abrangência nacional e o maior índice quanto aos aspectos locais, que empata com os regionais. Portanto, o instrumento é o mais utilizado para os aspectos locais, envolvendo os atos do Poder Executivo, que tem como foco o município e o Estado.

Uma sugestão interessante, a qual poderia contribuir para mais empenho da CD em trabalhos estruturantes é permitir ao cidadão, por meio dos veículos de comunicação, como o portal *e-democracia*, apresentar propostas de avaliações mais aprofundadas em políticas públicas, a partir de votações *on-line*. Não seriam denúncias pontuais, mas temas abrangentes, para os quais a sociedade almeja uma avaliação. Além disso, vislumbra-se a necessidade de promover fiscalizações mais amplas, com a participação de outros órgãos, que atuam na avaliação de políticas públicas.

Cabe, enfim, ressaltar que a hipótese n.º 2 não prosperou, pois os dados demonstram a preocupação dos deputados com aspectos mais estruturantes, incluindo os valores nacionais e setoriais (56,79%), sendo a preferência pelo uso de audiências públicas e convocações de ministros, já que as duas possuem aspectos semelhantes.

Ademais, surgem oportunidades de novas pesquisas, que aprofundem o questionamento sobre os motivos de se adotar uma proposta estruturante que ocorreria pelo desenho institucional das políticas públicas emanadas do poder central (União) e/ou pela ideologia partidária que se sobrepõe a qualquer organização fiscalizatória e, por isso, aquele programa de governo sofre as

cobranças em razão de não ser do partido alinhado ideologicamente; e/ou ainda pelas consequências da fórmula de financiamento eleitoral. Portanto, hipóteses não faltam para serem incorporadas ao fato evidenciado nesta pesquisa: a fiscalização parlamentar é abrangente, contrapondo-se aos termos da hipótese n.º 2.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função de fiscalização do parlamento é essencial na estrutura institucional democrática. Legislar ocupa lugar de destaque dentre as funções parlamentares. Todavia, é na ação de fiscalizar que se permite conhecer a realidade, diminuir a assimetria informacional e manter o monitoramento sobre os aspectos de execução das políticas públicas. A pesquisa baseou-se em seis tipos de proposição, denominadas de Instrumentos de Fiscalização e Controle (*control tools*), que depois de aplicados os procedimentos passaram a totalizar 6.203 proposições.

Sob o aspecto do objeto controlado, nota-se que o volume de recursos públicos das funções não é critério para a atividade de fiscalização e controle movida pelos deputados. De fato, não há no Regimento Interno nem em atos da Mesa orientação sobre técnicas e metodologias para planejar a atividade de fiscalização. Ela ocorre por iniciativa do parlamentar, cujas razões que o motivaram podem ser as mais diversas possíveis. Desde a orientação do seu partido, por intermédio do líder, em consonância com a teoria partidária, passando pela mais provável, a necessidade de reeleição e por isso o empenho direcionado ao reduto eleitoral (distributivista). Também podem ocorrer denúncias feitas por veículos de comunicação, representante da sociedade civil ou próprio cidadão que trouxe à baila determinado fato. Há ainda as premissas da teoria informacional de procurar a diminuição da assimetria de informação existente entre os colegiados ou entre o governo e o parlamento.

Nessa linha, conclui-se que o principal tema fiscalizado pelo parlamento foi a Administração Pública, que reuniu 21,25% do esforço. Ao observar cada instrumento, percebe-se que só as audiências públicas não possuem maior número de itens voltados para esse tema, porém muito próximo daquele que se posiciona em primeiro lugar. Em todos os demais, o tema Administração Pública prepondera, pois ali está a organização, funcionamento, estrutura, finanças públicas, orçamento

público e administração em geral. Ao retomar os dados orçamentários, percebe-se a não representatividade dela em termos orçamentários: 1%. Já saúde e educação consomem mais de 8% do orçamento e as áreas previdência e assistência alcançam mais de 25%.

Vale destacar que o parlamento se preocupa com temas ligados ao meio ambiente, direitos humanos e minoria, os quais não constam entre as dez maiores funções e certamente reúnem menos de 1% do orçamento. Porém, são áreas que possuem associações e entidades representantes que buscam solução junto ao deputado.

Desse modo, a hipótese n.º 1 de que o alvo dos instrumentos coincidiria com os temas que recebem maior volume de recursos financeiros não se confirmou e há uma difusão de instrumentos pelas temáticas, em razão dos interesses e preferências diversificados dos parlamentares e a organização legislativa que dispersa os trabalhos pelas Comissões (RICCI, 2003). Eles não seguem a lógica da concentração de recursos financeiros, como critério para planejar a atividade de fiscalização. A discricionariedade em fiscalizar prepondera e nos leva a refletir se não seria possível a organização de pelo menos uma agenda de fiscalização de temas mais estruturantes, com acionamento, por exemplo, do TCU.

Em relação à amplitude, da mesma forma, não se confirmou a hipótese n.º 2, mas observou-se a distribuição muito equânime da fiscalização, já que as ações nacionais e setoriais com um pouco de vantagem são a maioria em relação às regionais e locais. Somando a Nacional e Setorial obtém-se 56,79%, um valor representativo de fiscalização abrangente, que ultrapassa municípios e estados. A teoria informacional contribui para o entendimento de que o deputado age em busca da valiosa informação acerca das ações do Poder Executivo, tanto no auxílio ao processo legislativo quanto na vigilância oportuna do emprego dos recursos públicos. A teoria partidária pode implicar também em possível encaminhamento de atos fiscalizatórios, mediante a coordenação do partido ou grupo de partidos, em situações conflitantes da política pública ou da decisão do Poder Executivo ou até mesmo devido ao campo ideológico.

A verificação mais permanente e estruturante tende a trazer maiores benefícios, em reforço a isso, já se propugnou em outro texto (SILVA, 2020), mas agora apoiado por dados empíricos de que há espaço para mais controle

parlamentar desse tipo, a colocação no portal *e-democracia* da CD de um serviço capaz de receber 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.

Assim, é possível encontrar um campo fértil e muito farto para pesquisas envolvendo o exercício da atividade de fiscalização parlamentar. Basta lembrar que existem o Senado da República, com composição e fórmula eleitoral diferentes, bem como as Casas Legislativas estaduais e municipais, que obviamente possuem a missão de acompanhar os atos e as decisões dos respectivos chefes do Executivo.

Portanto, não há relação daquilo que se fiscaliza com o critério financeiro, não obstante ser possível a definição de um mínimo de metodologia para ser apresentada como sugestão aos deputados. Já a amplitude exercida pela CD é de caráter nacional, uma característica interessante, pois apresenta uma direção capaz de potencializar o alcance e o uso do esforço fiscalizatório.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro**: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2O1elis>. Acesso em: 10 jan. 2021.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/3q1M21D>. Acesso em: 10 jan. 2021.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002. Disponível em: <http://bit.ly/2LhB4pk>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 225, de 2015.** Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição a Portaria Interministerial nº 701, de 31 de agosto de 2015, que "Atualiza monetariamente os valores [...]". 2015a. Disponível em: <http://bit.ly/3pOBW43>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo nº 349, de 2016.** Susta o "Decreto de 29 de abril de 2016, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, o imóvel rural [...]". 2016a. Disponível em: <http://bit.ly/3cH5U6b>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle nº 186, de 2018.** Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realize auditoria na dívida pública brasileira. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2180036>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2020b. Disponível em: <http://bit.ly/2O2uT9H>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 132, de 2016, da CD.** Solicita a realização de audiência pública, visando buscar esclarecimentos sobre as irregularidades encontradas nas obras [...]. 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/3kWEBFv>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 155, de 2015, da CD.** Requer a realização de Audiência Pública para discutir Projeto de Lei que dispõe sobre o [...]. 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2Kz0Zbv>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Informação nº 36, de 2015, da CD.** Requer informações ao Senhor Ministro de Estado da Saúde acerca dos recursos destinados as ONGs e OSCIPs que atuam [...]. 2015c. Disponível em: <http://bit.ly/36KGRLQ>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento de Informação nº 3275, de 2017, da CD.** Solicita informações ao Sr. Ministro do Ministério da Justiça e Segurança Pública a respeito das providências administrativas tomadas pela Polícia Federal sobre [...]. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3jhhxC5>. Acesso em: 10 jan. 2021

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sistema de Informações Legislativas.** Brasília, 2020c. Disponível em: <http://bit.ly/2Mr6URn>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2020.** 14. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/2Mq1TZh>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **O que é e como funciona**. Brasília: CGU, [2020e]. Disponível em: <http://bit.ly/3cHc2LC>. Acesso em: 10 jan. 2021.

COTTA, Maurizio. Parlamento. *In*: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan**: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2001b. Disponível em: <http://bit.ly/3tu1963>. Acesso em: 10 jan. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100**: fundamental principles of public-sector auditing. [Beijin]: INTOSAI, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3aHOofF>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LEMOS, Leany Barros. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-604, 2001. Disponível em: <http://bit.ly/2Ljtrid>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LEMOS, Leany Barros. **Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese\\_leany.pdf?sequenc e=7](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequenc e=7). Acesso em: 10 jan. 2021.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem. 1994. Disponível em: <https://bit.ly/3oSQUEx>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Fórmula de Yamani**. Notas de Aula. Instrumentos de pesquisa em Ciências Sociais, 2014.

MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 10 jan. 2021.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, Cambridge, v. 9 n. 3, p. 112-126, July 1998. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/16904>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/39LDFBh>. Acesso em: 10 jan. 2021.

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, p. 107-129, jun. 2004. Disponível em: <http://bit.ly/2MYVnlz>. Acesso em: 10 jan. 2021.

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

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. **Accountability horizontal: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura**. 2020. 183 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados; Brasília, 2020. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40164>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; DIAZ, Cristopher. Who gets legislation passed in a marginal legislature and is the label marginal legislature still appropriate? A study of the Honduran Congress. **Comparative Political Studies**, Oxford, v. 32, n. 5, p. 589-625, Aug. 1999. Disponível em: <http://bit.ly/2O2vEj3>. Acesso em: 10 jan. 2021.