

**SIGAUNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: UM
ESTUDO DE CASO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
(2001-2017)**

Beatriz Silva da Costa

**Belo Horizonte
2020**

Beatriz Silva da Costa

**CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: UM
ESTUDO DE CASO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
(2001-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial para obtenção
do título de Mestra em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH 2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP**

Folha de Aprovação

Dissertação intitulada [**inserir título em negrito**], de autoria da mestrandia Beatriz Silva da Costa, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dra. Magna Maria Inácio – UFMG (Orientadora)

Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis – UFMG (Convidado)

Dra. Leice Garcia – CGU (Convidada)

Dr. Denisson Silva – UFMG (Suplente)

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2020

*Para Pedrinho,
cuja doçura, coragem e fé
me constrangeram e me inspiraram;
e que hoje do céu me guarda e me guia.
Com amor,
Sua Miojo.*

AGRADECIMENTOS

“Bia, você não está sozinha”. Essa deve ter sido a frase que eu mais ouvi durante estes últimos três anos vinda de familiares, amigas e amigos que carrego comigo em cada linha deste trabalho. Eu tenho o hábito de escrever em papéis os motivos pelos quais sou grata e coloco tudo em um potinho. Ao final de um ciclo, eu reabro este pote e escrevo para as pessoas que tornaram a minha vida mais amável. Considero este começo como este pote: aqui estão algumas das muitas pessoas que tocaram a minha trajetória de uma forma única.

Começo com minha família, sem a qual eu não seria possível, que me inspirou de inúmeras maneiras. A garra de minha mãe, a confiança de meu pai e o encorajamento de minha irmã me abrigaram e me fortaleceram durante os muitos desafios deste mestrado. Receber o apoio, o amor, o conforto e a esperança das minhas raízes foram essenciais para que este ciclo se fechasse. Sem elas e ele este caminho seria muito mais difícil. À Dulce, ao Wagner e à Carol, minha eterna gratidão e meu amor.

Minhas amigadas também foram fundamentais. Amigadas presentes, distantes, continentais, antigas e novas foram cruciais para que este tempo se consolidasse nas próximas páginas. São inúmeras e peço perdão por não abranger todas, mas não poderia deixar de trazer à tona todo afeto, amor e cuidado que recebi de algumas pessoas que marcaram estes últimos anos. Da minha amada casa, FAFICH, é impossível não ser grata pelas pessoas que Deus colocou no meu caminho e que me ajudaram em momentos precisos durante esta longa caminhada: Nath, Thaís, Alexandre Marques, Maressa, Bárbara Oliveira, Davi, Stephanie, Mari Cockles, Helena, Bárbara Lamounier, Alessandra, Daniel, Jonathas, Juliana, Ana Bárbara, Flora, Thiago Almeida, Ismael, Amandinha, Haína, Rose, Alexandre Vieira, Denisson, Thiago Silame, Fernando, Luciana, Lucas Gelape, Letícia Birchall, Lucas Ribeiro, Nicolas, Yulieth, Talita, Pedro Amorim, Raquel D’Albuquerque, Rayza e tantos outros. Eu preciso fazer um agradecimento especial para Joici, Aglaé, Lucas Felicetti, João Paulo, Bárbara Oliveira, Marcos, Suzi e João Victor, pois foram amigadas que acolheram muito choro, às vezes angústias, e que sempre me ajudaram a regar com esperança o meu futuro. Mundo afora, a graça divina também me agraciou com as amigadas leais de Eric, de Abbie e de JD.

Minhas raízes também se fizeram presentes nas pessoas de Marci, de Kanandra e de Brenda, cujo carinho e amor por mim atravessaram quilômetros e sempre me encontraram. Ao longo do caminho, amizades feitas mais próximas ao fim deste trabalho foram importantíssimas também para que eu conseguisse me encontrar. Katelyn e Lucas Maia me ofereceram tanto apoio, encorajamento e tanta escuta que eu só posso ter a certeza de que a vida se encarrega de nos ajudar nos tempos certos.

Agradeço à Magna pela paciência, confiança e pelo respeito que permearam nossa relação de orientação. Sempre encorajando o melhor em nós, ela me ajudou a ser corajosa para enfrentar os desafios que viriam com uma pesquisa que propunha algo novo. Tive a sorte de contar com alguém compreensiva para me aconselhar, fosse na academia ou na vida. Guiou-me no vasto, às vezes intimidador, campo da ciência, sempre me encorajando a ir em frente. Sou grata pelos quase 5 anos juntas, desde a graduação, e por tudo que aprendi com ela.

A UFMG foi minha casa por 8 anos. Longe das minhas raízes, senti muitos anseios, mas tinha a certeza de que ela seria um lar inesquecível. E de fato, foi. Institucionalmente, agradeço ao CNPq pelo financiamento público desta pesquisa. Agradeço à UFMG, às funcionárias e aos funcionários que trabalham em prol de uma educação pública de qualidade e acessível. Em especial, às professoras e aos professores que tanto me incentivaram: Magna, Cristina Castro, Bruno Reis, Royce Carroll, Ricardo Fabrino e Ana Karruz. A UFMG também tem vida para além das salas de aulas e dos grupos de pesquisa. O Tai Chi, com Mestre Vânio, me ensinou que precisamos fechar um ciclo para começar outro. O trabalho do Picadeiro Cultural me ensinou que o forró, para além de dança, também é uma terapia e uma troca de boas energias. As árvores do campus me ensinaram a respirar melhor, a desacelerar e a ouvir mais os pássaros cantantes de suas copas.

Belo Horizonte foi meu lar de muitas formas e ainda sou grata pela estranha que me abriu a porta de sua casa para me abrigar durante meu primeiro semestre em uma cidade que parecia infinita. A generosidade foi e sempre será a marca de Minas Gerais. Sou grata pelas amizades que fiz em Beagá para além da universidade. A vida na ABU me ensinou a ter perseverança em meio às adversidades. Com Cristina, aprendi a repensar e a redimensionar a vida, buscando não a perfeição, visto que é mito, mas o equilíbrio,

visto que é necessário para viver bem. Agradeço especialmente à Leice por ter ouvido e acolhido as inquietações de uma jovem pesquisadora em busca de compreender melhor seu objeto de estudo: seus incentivos foram para além das linhas.

Acima de tudo, sou grata à Deus pela graciosa misericórdia e amor que me sustentou durante esses últimos três anos. Senti seu cuidado e amor de formas que consegui expressar aqui, mas de outras maneiras que eu jamais poderei explicar. Espero que o que aprendi ajude alguém a repensar este objeto de pesquisa, assim como fez comigo. Agradeço a todas e todos que colaboraram para que ao final fosse feito um bom trabalho. Com sinceridade, me esforcei para fazê-lo. Mas já chamo para mim a responsabilidade dos erros, visto que sou humana – e às vezes, teimosa. Mas celebro e dedico os acertos àquelas e àqueles que sempre acreditaram. Muito obrigada!

EPÍGRAFE

*“Tenha paciência com aquilo que você é, com tudo que construiu
E com tudo que você pretende e quer ser”
Igor Pires e Gabriela Barreira*

RESUMO

Como a construção institucional da Controladoria-Geral da União se deu no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro? Este estudo de caso busca responder esta pergunta ao analisar os desenhos institucionais da CGU com iniciativas do Poder Executivo que tramitaram na arena legislativa. Este trabalho está inserido em uma agenda de pesquisa voltada para entender a dinâmica interna do Poder Executivo à luz de três principais teorias: mandante-agente, revisão legislativa e desenho de agências. De acordo com a literatura de controle político, espera-se que Executivo se movimente para desenhar a CGU como mecanismo institucional de controle intraexecutivo da coalizão. Em contrapartida, espera-se que o legislativo e/ou os partidos da coalizão atuem para moderar/reduzir/neutralizar o uso desse instrumento para limitar a atuação dos partidos no Executivo. Para analisar a relação executivo-legislativo, identificamos as estratégias adotadas pelo Executivo no Legislativo e as reações deste último a tais propostas. Os resultados deste trabalho apontam que o Legislativo foi, majoritariamente, favorável às iniciativas do Poder Executivo no que diz respeito às propostas para o desenho administrativo da CGU. Embora o Legislativo realizasse pequenas intervenções no escopo das propostas do Executivo, todos os pareceres que avaliaram as Medidas Provisórias foram favoráveis. Os resultados também apontam que a heterogeneidade da coalizão não é um fator que impulsiona muitas alterações na CGU que visem maior controle intraexecutivo. Sem muita variação significativa de desenho administrativo, a CGU se institucionalizou durante os 18 anos analisados e manteve dois padrões de agência.

Palavras-Chave: Poder Executivo; Controle Interno; Controladoria-Geral da União; Legislative Review; Agency Design.

ABSTRACT

How did the institutional construction of the Brazilian Office of the Comptroller General take place in the context of Brazilian coalition presidentialism? This case study seeks to answer this question by analyzing the institutional designs of the CGU with initiatives from the Executive Power that have been processed in the legislative arena. This work is part of a research agenda aimed at understanding the internal dynamics of the Executive Branch in the light of three main theories: principal-agent, legislative review and design of agencies. According to the political control literature, the Executive is expected to take action to design the CGU as an institutional mechanism for intra-executive control of the coalition. On the other hand, the legislature and/or coalition parties are expected to act to moderate/reduce/neutralize the use of this instrument to limit the performance of parties in the Executive. In order to analyze the executive-legislative relationship, we identified the strategies adopted by the Executive in the Legislative and the latter's reactions to such proposals. The results of this work indicate that the Legislature was, in the main, favorable to the initiatives of the Executive Power with regard to the proposals for the administrative design of the CGU. Although the Legislative carried out minor interventions within the scope of the Executive's proposals, all the opinions that evaluated the Provisional Presidential Decree were favorable. The results also point out that the heterogeneity of the coalition is not a factor that drives many changes in the CGU that aim at greater intra-executive control. Without much significant variation in administrative design, CGU became institutionalized during the 18 years analyzed and maintained two agency standards.

Keywords: Executive Power; Internal Control; Brazilian Office of the Comptroller General; Legislative Review; Agency Design.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Rede de delegação e monitoramento no Poder Executivo (2001 – 2017)	33
Figura 2 - Estrutura do SCI pela MPV 480/1994	54
Figura 3 - SCI do Poder Executivo Federal elaborado pela MP nº 1.893-67/99	56
Figura 4 - SCI do Poder Executivo Federal pela MPV 1.893-70/99	58
Figura 5 - Estrutura organizacional da CGU (após incorporação da SFC)	62
Figura 6 – Rede de delegação: CGU como Ministério	67
Figura 9 - Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de accountability sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais do Brasil	93

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Sistema de Controle Interno nas Constituições de 1967 e de 1988	51
Quadro 2 – Agency Design da CGU (2001 – 2017).....	88
Tabela 1 – Tamanho e força parlamentar das coalizões no Brasil – 1988 a 2017	26
Tabela 2 – Heterogeneidade nas coalizões (2001 – 2017).....	91
Tabela 3 – Instalações de Comissões Mistas (2001 – 2017).....	98
Tabela 4 – Composição partidária nas CMs	100
Tabela 5 – Relatores (2001 - 2017)	102
Tabela 6 – Expertise e Grau de Instrução dos Relatores	103
Tabela 7 – Síntese dos pareceres elaborados pelos relatores.....	105
Tabela 8 – Emendas (2001 – 2017)	110
Tabela 9 – Bloqueios (2001 – 2017)	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICPA – *American Institute of Certified Public Accountants*
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CGU – Controladoria-Geral da União (citar todos os outros nomes e ministérios)
CISSET – Secretaria de Controle Interno
CM – Comissão Mista
COSO – *Commitee of Sponsoring Organizatios*
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
DCN – Diário do Congresso Nacional
Denasus – Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde
EC – Emenda Constitucional
EM – Exposição de Motivos
FCPA – Foreign Corrupt Practices Act
IGF – Inspeção Geral de Finanças
LAI – Lei de Acesso à Informação
MPV – Medida Provisória
MTFCGU - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
PLS - Projeto de Lei do Senado
PLV – Projeto de Lei de Conversão
SAF – Sistema de Administração Financeira Federal
SCF – Sistema de Contabilidade Federal
SCI – Sistema de Controle Interno
SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno
SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União

Unacom – União Nacional dos Analistas de Finanças e Controle

DEM – Democratas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido Do Movimento Democrático Brasileiro

PODE – Podemos

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido Da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A NECESSIDADE DE MONITORAMENTO INTRAEXECUTIVO	18
2.1. Implicações da teoria mandante-agente: controle político e mecanismos de controle.....	18
2.2. Confiar desconfiando: os dilemas das coalizões	21
2.3. Modelo Analítico: um estudo de caso da Controladoria-Geral da União	32
3 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO ÓRGÃO CENTRAL.....	39
3.1. Controle Interno: algumas propostas de abordagens	39
3.2. Sistema de Controle Interno na legislação brasileira: uma breve contextualização	44
3.3. A emergência da Secretaria Federal de Controle Interno	51
3.5. A Corregedoria-Geral da União	59
3.6. A Controladoria-Geral da União	63
4 AMPLIANDO OS HORIZONTES: AS ESTRATÉGIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA CGU	70
4.1. Estratégias presidenciais para o controle das coalizões	70
4.2. Estratégias legislativas para o controle das coalizões	74
4.3. Agency Design: estratégia para disputas.....	82
5 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO LEGISLATIVO DA CONTROLADORIA- GERAL DA UNIÃO (2001- 2017).....	85
5.2 Reações do Congresso: estratégia de legislative review?	95
5.2.1 Por dentro das Comissões Mistas.....	96
7 REFERÊNCIAS	117
8 ANEXOS	131
ANEXO A – Relação das Medidas Provisórias, Projetos de Lei de Conversão e Leis (2001 – 2017)	131
ANEXO B – Composição de Comissões Mistas	132
ANEXO C – TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS (2001 – 2017)	135
ANEXO D – Posicionamento ideológico dos partidos políticos	169

1 INTRODUÇÃO

Sob a ótica de presidencialismo de coalizão, o monitoramento é uma estratégia disponível aos presidentes para que estes fiscalizem a atuação dos seus ministros. Entretanto, com poucos estudos nacionais sobre esse recurso na área da Ciência Política, compreendemos ser importante analisar a lógica política do monitoramento à luz dos desafios que um gabinete multipartidário coloca para presidentes brasileiros. Para isso, tentamos entender como a lógica política do controle interno do Poder Executivo Federal pode ser entendida e mobilizada pelos chefes do Poder Executivo como um recurso eficaz para monitorar a coalizão. Estudos deste recurso em uma perspectiva do monitoramento da burocracia brasileira têm sido explorados timidamente na área da gestão pública através de estudos sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), principal órgão do controle interno do Poder Executivo Federal. Tais pesquisas trouxeram reflexões importantes para as teorias de controle político e instigaram as inquietações deste trabalho.

Assim, esta dissertação se dedicou a entender algumas implicações que perpassam a lógica do monitoramento através da CGU. O primeiro aspecto é do desenho institucional da CGU. Estudos sobre o desenho de agências (LEWIS, 2003) ajudam a entender como presidentes podem criar agências nas quais eles tenham um considerável grau de influência. O segundo aspecto é entender que assim como presidentes tentam influenciar o escopo de agências que lhe sejam favoráveis, do mesmo modo o Legislativo também se movimenta para tentar atuar na formulação dessas agências através da revisão legislativa (MARTIN, VANBERG, 2005; CARROLL, COX, 2012). O Legislativo dispõe de estratégias institucionais que favorecem esse movimento, tais como as Comissões Mistas e os Relatores dessas comissões (ALMEIDA; SANTOS, 2005). Tendo em vista que esses aspectos podem influir sobre o recurso do monitoramento que presidentes dispõem, este trabalho buscou explorar esses aspectos no contexto da CGU no Brasil.

O capítulo 2 procurou entender se e como a CGU pode ser pensada como um recurso administrativo do Presidente para monitorar seus ministros. Em um contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro, o uso de mecanismos de controle interno no Governo Federal pode ser pensado como uma estratégia presidencial para monitorar a

coalizão de governo. Levando em consideração a teoria de mandante – agente, onde um mandante delega tarefas para um determinado agente realizar, procuramos explorar as implicações destas interações. Para este framework, tomamos como (1) mandante o Presidente da República; como (2) agente os ministros do gabinete do Executivo; e como (3) mecanismo de controle a Controladoria-Geral da União.

O capítulo 3 descreveu as principais mudanças do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal brasileiro e, principalmente, da Controladoria-Geral da União. Este capítulo descreveu as estruturas administrativas a fim de sinalizar como este órgão supervisiona a burocracia e os ministérios.

O capítulo 4 apresenta estratégias que o Poder Executivo utiliza para monitorar a sua coalizão e também os mecanismos que o Legislativo possui para influenciar estes mecanismos de monitoramento. No nosso caso, mobilizamos literaturas que nos ajuda a pensar como a relação Executivo-Legislativo ocorre na arena legislativa. Levando em consideração que a CGU tem a prerrogativa de investigar ministros e estando estes últimos, majoritariamente, filiados aos partidos políticos, escolhemos analisar também a dinâmica legislativa do monitoramento. É através da arena legislativa que o desenho administrativo da CGU é deliberado, aprovado, rejeitado e/ou modificado.

Por fim, o capítulo 5 apresenta os achados das análises das tramitações das MPVs que diziam respeito à CGU entre 2001 e 2017. Identificamos os movimentos realizados pelo Executivo e pelo Legislativo em relação ao desenho administrativo da CGU. Analisamos com o framework da teoria mandante-agente e de desenho de agência para ver se e como os dados descritos ao longo da dissertação corroboram ou refutam o argumento de que o Poder Executivo tenha tido incentivos para centralizar a CGU dentro da estrutura administrativa da Presidência ao elaborar desenhos institucionais para o órgão que potencializasse o monitoramento da coalizão de governo. Por fim, analisamos os movimentos do Poder Legislativo e/ou os partidos da coalizão durante as tramitações das MPVs analisadas.

2 A NECESSIDADE DE MONITORAMENTO INTRAEXECUTIVO

O objetivo deste capítulo é de apresentar o modelo analítico utilizado para este trabalho. Em um contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro, o uso de mecanismos de controle interno no Governo Federal pode ser pensado como uma estratégia presidencial para monitorar a coalizão de governo. Levando em consideração a teoria de delegação mandante-agente, na qual um mandante delega tarefas para um determinado agente realizar, procura-se explorar as implicações destas interações na relação presidente-ministros. Para este framework, tomamos como (1) mandante, o Presidente da República; como (2) agente, os ministérios do Poder Executivo Federal; e como (3) mecanismo de controle interno, a Controladoria-Geral da União.

2.1. Implicações da teoria mandante-agente: controle político e mecanismos de controle

Por volta de 1970, estudos para compreender os problemas de agência¹ envolvidos em diferentes arranjos contratuais dentro de organizações deram origem à nova economia institucional. De uma perspectiva mista, que abrangia tanto estudos de teoria institucional quanto da economia, emergiu a teoria *principal-agent*². Neste contexto, no centro de sua preocupação, estudiosos visavam examinar a cadeia de relação entre um contratante (mandante) e um contratado (agente) em qualquer situação que envolva delegação de poderes ou tarefas. Essencialmente, essa teoria busca analisar os desafios que um mandante enfrenta ao delegar tarefas para outro agente realizar.

A delegação pode ser uma escolha do mandante para a execução de uma tarefa, mas também pode gerar oportunidades para os agentes agirem na contramão dos desejos de um mandante. A este risco de perda de agência (*agency loss*), Kiewiet e McCubbins (1991) apontam três condições que levam a perdas por agenciamento, a saber: *hidden actions*, *hidden information*, e o *Madison's dilemma* (Federalista 51³). Na primeira

¹ Os problemas de agência são oriundos de relações assimétricas dentro de uma cadeia de delegação onde um mandante delega tarefas para um agente realizar. Mais adiante no texto, exploramos estes problemas.

² De agora em diante, teoria mandante-agente.

³ Ver mais em: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>.

categoria, um mandante não consegue conhecer todas as ações do seu agente, logo, não tem como ter garantia do cumprimento dos seus objetivos. O segundo tipo de perda por agenciamento se refere ao fato de que um mandante não consegue estar ciente de todo o conhecimento que seu agente tem, o que acarreta em uma assimetria informacional que pode não ser benéfica para um mandante. E por fim, a última categoria faz alusão ao dilema que James Madison, ex-presidente estadunidense, enfrentou em seu governo. Ao perceber que políticos eventualmente se organizariam para buscar seus próprios interesses, cabia ao governo controlar as ações de facções ao invés de eliminá-las⁴.

Kiewiet e McCubbins (1991) apontam quatro estratégias para superar os problemas de perda por agenciamento: mecanismos de seleção, mecanismos de monitoramento, controles institucionais e estabelecimento de contratos. As quatro estratégias se concentram em duas categorias de instrumento de delegação: instrumentos *ex ante* e *ex post*. Instrumentos *ex ante* se referem às soluções adotadas anteriormente ao se estabelecer uma rede de delegação. Instrumentos *ex post* se referem às soluções adotadas posteriormente à delegação ser estabelecida em um arranjo contratual. Como medidas *ex ante* estão os desenhos de contrato e os mecanismos de seleção, a fim de prevenir danos morais e seleção adversa. Problemas de riscos morais podem surgir quando os interesses entre o mandante e o agente não estão alinhados. Isso pode influenciar ações inapropriadas do agente ou ser até mesmo um incentivo para ações que desviem das expectativas do mandante. A seleção adversa ocorre quando o mandante não dispõe de conhecimento suficiente para selecionar agentes que sejam leais às suas expectativas. Como soluções *ex post*, os autores destacam o recurso de monitoramento e de relatórios (ex: *fire alarms mechanisms*, auditorias, etc.) e *institutional checks (checks and balances)*.

Segundo os autores (*idem*), os desenhos de contrato precisam ofertar incentivos compatíveis, ou seja, a compensação de um agente responsável pela tarefa deve ser no

⁴ Em sua gestão (1809-1817), Madison previu que as pessoas, eventualmente, se organizariam para promover seus próprios interesses políticos através de facções políticas. Acreditava que homens livres eram mais susceptíveis a tentar oprimir o próximo do que cooperar para o “bem comum”. Entretanto, Madison não via a eliminação de facções políticas como solução para este dilema, pois isso acarretaria na supressão das preferências dos indivíduos. A solução escolhida por ele foi o controle dos efeitos das facções. Isto é, o controle dos agentes que realizam a política é tido como caminho para o equilíbrio dos interesses pessoais e dos interesses populares.

mínimo tão satisfatória quanto os custos de transação que o agente enfrenta, mas precisa ser mais inferior ao benefício de um mandante em realizar ele mesmo a transação.

Os mecanismos de triagem e seleção são estratégias para um mandante realizar a escolha certa por um agente que possua os requisitos necessários para a execução da delegação, seja por expertise, habilidades ou outras características que porventura favoreçam as necessidades de um mandante.

Após a escolha de um agente e o estabelecimento da delegação, há dois mecanismos que os mandantes podem exercer para controlar e suprimir os riscos de *hidden actions* e *hidden information*, dentre eles estão os *institutional checks*. Após uma delegação feita entre um mandante e um agente, é necessário haver outro agente com a autoridade de vetar ou bloquear as ações do agente contratado. Para os autores, isso aumentaria o poder *status quo* do mandante e também lidaria com os desafios postos por ações inapropriadas de agentes (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 34).

Por último, como um mecanismo *ex post*, está o uso do monitoramento como medida para o acompanhamento das tarefas dos agentes. Os mandantes podem instituir procedimentos que exijam que os agentes reportem quaisquer informações ou ações relevantes que eles possam ter tomado. Dessa forma, a base de informação dada pelo agente faz com que o mandante possa ter mais previsibilidade e obter mais controle do agente, diminuindo a discricionariedade e a brecha para atitudes oportunistas.

Moe (2005) destaca o cerne da teoria sobre controle político ao dizer que essa era “a essência da política” (MOE, 2005, p. 2). O autor já indicava que o movimento dos atores políticos vai em direção à superação dos problemas informacionais em uma relação de delegação com a burocracia. O autor aponta que soluções estruturais, tais como sistemas de incentivo, regras, mecanismos de monitoramento, dentre outros, são estabelecidas com a intenção de controlar os comportamentos dos agentes e superar a assimetria informacional, ambos presentes em uma cadeia de delegação. O intuito é mitigar os custos de transação, isto é, perdas resultantes das ações dos agentes que divergem dos interesses do mandante e os custos que o mandante precisa arcar para tentar controlar as ações do agente (MOE, 1984; SHAPIRO, 2005)

Para Epstein e O’Halloran (1999), o primeiro desafio deste modelo remete ao fato de que os custos de transação “are necessarily a broad, catchall category, a general rubric

rather than a single, easily definable set” (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1999, p. 44). Os autores apontam para alguns efeitos clássicos de custos de transação, tais como oportunismo por parte dos agentes, assimetria informacional e custos de coordenação.

Em uma relação de delegação, os custos de transação compartilham de alguns elementos em comum. Em alguns casos, quando dois atores engajam em uma delegação de tarefas, a existência de um contrato especificando as atribuições do mandante e do agente se faz necessária. Entretanto, vale lembrar dos contratos informais de delegação. Para se certificar de que o contrato está sendo cumprido, entra em cena um terceiro ator neutro, responsável pelo monitoramento da execução do contrato. A análise de custo de transação requer a possibilidade de uma múltipla estrutura de governança através da qual diferentes atores desempenham funções repartidas do contrato. Por fim, devido ao ambiente complexo e dinâmico em que os atores nesta cadeia de delegação estão inseridos, deve-se conjecturar o fato de que os mesmos são racionalmente limitados. Nesse caso, há o que chamamos de “dilema da agência”: a racionalidade limitada dos mandantes versus a posse de maiores informações por parte do agente. Ao realizar uma delegação, o mandante não pode ter certeza de que o agente executará as diretrizes dadas pelo mandante.

Observando a replicabilidade da teoria para a área da ciência política, politólogos se debruçaram sobre o tema em uma tentativa para ir além da neoclássica teoria da firma⁵ (MOE, 1984). Estudos sobre *policy-making*, *decision making*, *accountability*, relação entre poderes e burocracia são alguns dos temas que ganharam força a partir da década de 1980 (MOE, 1984, 1985; MCCUBBINS; WEINGAST, 1987), sendo este último abordado sob diferentes contextos. Seja pela complexidade ou pela necessidade de delegar às burocracias responsabilidades relativas à gestão governamental (HUBER; SHIPAN, 2002), seja pelas implicações da separação de poderes (EPSTEIN; O’HALLORAN, 1999) ou pelo poder do agente (MOE, 2005), a necessidade de olhar para estas relações se faz pertinente.

2.2. Confiar desconfiando: os dilemas das coalizões

⁵ *Neoclassical Theory of the Firm.*

If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. (MADISON, 1787)

O trecho acima foi retirado dos *Federalist Papers*⁶, textos que influenciaram a elaboração da Constituição dos Estados Unidos em 1787. *Federalist Papers* foi elaborado por três autores: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Sob o pseudônimo “Publius”, eles escreveram 85 artigos para discutir sobre problemas cruciais no exercício da política dentro do contexto estadunidense. O artigo em destaque chama a atenção para a necessidade de haver mecanismos de *checks and balances* (pesos e contrapesos) em um regime democrático. No caso do presidencialismo, os Federalistas apontam como característica central a separação de poderes do Legislativo e do Executivo em um regime republicano. O argumento de Madison sugere que:

The rationale for separating the sources of the origin and the survival of the executive and Congress was to ensure that each branch could impose checks on the other without fear of jeopardizing its own existence. Thus, separation in some respects serves to ensure interdependence - that is, checks - in others (SHUGART; CAREY, 1992, p. 18)

O conceito de *checks and balances* citado pelos Federalistas teve como base o argumento de Montesquieu em *O Espírito das Leis* (2005). Dada a separação de poderes, era necessário pensar em meios que assegurassem que nenhum poder pudesse se sobrepor a outro, buscando-se assim evitar a tirania. Se cada poder dispuser de diretrizes claras sobre o que lhe é permitido, bem como quais são os seus limites, é possível alcançar a harmonia e a interdependência entre eles.

Dois desafios são postos diante de um governo democrático. O primeiro é permitir que os governados controlem as ações dos governantes. O segundo é fazer com que o governo controle a si próprio. Os Federalistas chamam a atenção para o fato de que a sociedade exerce controle sobre os governantes, mas o mesmo não é suficiente para evitar abusos.

No contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão, a delegação é parte do

⁶ Disponível em:

<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51>.

próprio exercício político. Da mesma forma que cidadãos delegam a responsabilidade da educação às escolas, da saúde aos hospitais, do mantimento aos supermercados, assim também ocorre com a vida pública: cidadãos a delegam aos políticos. São estes últimos os responsáveis pelas decisões políticas que afetam seus representados. E são os políticos que selecionam e supervisionam os burocratas que, fundamentalmente, implementam as decisões tomadas por estes (STRØM et al, 2010, p.1).

Diferentes regimes podem ser associados a diferentes dinâmicas de delegação (STRØM et al, 2010). Em regimes parlamentaristas, por exemplo, são comuns e necessárias, negociações interpartidárias, tendo em vista a possibilidade de composição multipartidária do gabinete. Os autores focam nos estudos sobre negociações de coalizão do governo, definidas como “a cyclical series of events, the sequence of which is sometimes given and sometimes negotiable” (STRØM et al, 2010, p. 3)⁷. Elas precisam ser entendidas dinamicamente e como parte do ciclo de vida da política de gabinete. Assim como qualquer outra delegação, a política de gabinete possui custos de agenciamento e custos de transação.

Os autores chamam a atenção para uma estrutura mais simplificada de delegação no parlamentarismo (eleitor-parlamento-executivo), que pode ser via coalizão ou não, cujo objetivo principal do governo é maximizar a eficiência da delegação política (STRØM et al, 2010). Através das eleições, os eleitores escolhem um único agente político e amplia os poderes deste agente. Eles também delegam poderes a um parlamento nacional com o intuito de que o mesmo supervisione e interfira na execução e implementação das políticas do chefe do Poder Executivo quando julgar necessário. A característica principal no parlamentarismo é a estrita *accountability* do Poder Executivo à maioria dos membros do parlamento.

⁷ Para Strøm et al (2010), o ciclo de vida da política de coalizão se desenvolve em quatro fases: eleições; formação de governo; governança e fim de governo. A eleição é o começo e fim do ciclo. São através das eleições que os eleitores endossam quais partidos políticos os representam e definem os seus poderes de barganha. A formação do gabinete pode ser feita antes ou depois das eleições, a depender do caso. Geralmente, as coalizões que farão parte do governo são escolhidas após os resultados das eleições, o que permite ao Chefe do Poder Executivo escolher os representantes de partidos políticos mais bem avaliados pelos eleitores. Entretanto, também há o movimento inverso. Tentando antecipar os resultados das eleições, coalizões podem ser pré-arranjadas antes das votações (CARROLL; COX, 2007). Dada a imprevisibilidade de eventos na política, os atores da coalizão precisam pensar cuidadosamente sobre suas escolhas para compor seus gabinetes. Após a escolha da coalizão, a próxima fase é a da governança, entendida aqui como a prática de governar, executar e implementar as políticas elaboradas pela coalizão. E por fim, o término de uma coalizão é entendido como dissolução da coalizão vigente.

Segundo Strøm et al (2010), um novo gabinete surge com eleições, com mudanças na composição partidária ou com mudança de primeiro ministro. Uma coalizão é um grupo que inclui, no mínimo, dois atores (partidos políticos são os mais comuns). Logo, uma coalizão de governo diz respeito ao compartilhamento do Poder Executivo com diferentes partidos políticos.

Apesar desses acordos de coalizões oferecem certa estabilidade entre as ações de seus integrantes, a imprevisibilidade é um fator a ser considerado. Diante desse cenário, políticos tentam mitigar os riscos e evitar a incerteza através de duas maneiras: alocação de portfólio e regras de tomadas de decisão coletivas (STRØM et al, 1994).

No Brasil, o presidencialismo apresenta uma delegação mais complexa, visto que os eleitores delegam o exercício do governo a dois agentes: aos parlamentares e ao Presidente da República. Linz (1994) destaca três características em sistemas presidencialistas: tanto o presidente quanto a assembleia têm legitimidade democrática⁸; tanto o presidente quanto o congresso são eleitos para o exercício de mandatos fixos; ambos não são co-dependentes.

Para Shugart e Carey (1992), o presidencialismo é um sistema de governo que compartilha, sucintamente, de certas características, tais como a eleição popular do chefe do Poder Executivo, a previsão de mandatos fixos para presidentes e assembleias e a prerrogativa do chefe do Executivo de nomear e demitir os membros de seu governo (SHUGART; CAREY, 1992, p. 9). A separação de poderes e a independência da sobrevivência dos representantes de cada poder, como fatores desejáveis pelos Federalistas, são traduzidas nessas características do presidencialismo, segundo os autores. Além disso, a constituição garante ao chefe do Poder Executivo certa autoridade legislativa: ele não apenas executa uma política estabelecida pelo Poder Legislativo, mas também lhe é garantida constitucionalmente uma participação da elaboração de políticas em certos governos.

Shugart e Carey (1992) dialogam com Lijphart (1984, 1989) ao apontarem que este último vê o presidencialismo como um sistema de governo no qual o chefe do Poder Executivo não depende da confiança do Poder Legislativo (diferentemente do parlamentarismo): é eleito por voto popular e se concretiza em apenas um único ator

⁸ Dual democratic legitimacy.

político. Os autores corroboram o argumento de Sartori (1994) ao compartilharem da premissa deste último de que a nomeação do gabinete de governo ocorre através do chefe do Executivo.

Linz (1994) chama a atenção para o fato de que coalizões multipartidárias – embora não sejam comuns na maioria dos casos – também podem acontecer em sistemas presidencialistas, fato que, segundo ele, traz riscos para este tipo de sistema:

Certainly there have been and are multiparty coalition governments in presidential systems, based on the need for “national unity”, but they are exceptional and often unsatisfactory for the participants. The costs to a party of joining others to save a president in trouble are high. If the endeavor succeeds, the president gets the credit; if it fails, the party is blamed; and the president always has power to dismiss the ministers without being formally accountable for his decisions (LINZ, 1994, p. 19).

Entretanto, algumas críticas apontam que, apesar de oferecer desafios para a governabilidade, coalizão não é sinônimo de instabilidade. Após as eleições, cabe ao presidente traçar a melhor estratégia para a composição de seu gabinete. A escolha de qual tipo de agenda legislativa o presidente deseja implementar em sua gestão, o chamado “cálculo presidencial”, segundo Amorim Neto (2006). Este cálculo incide na decisão de qual tipo de gabinete o presidente adotará. Compete ao presidente decidir se governará com o Congresso ou unilateralmente.

Ainda nesta perspectiva, Inácio e Llanos (2016) destacam que presidentes dispõem de recursos para gerenciar os custos de transação que ocorrem em gabinetes multipartidários em sistemas presidencialistas. Segundo as autoras:

These costs are particularly high in the case of coalition governments because such governments entail multiparty cabinets, which, in turn, modify the conditions for the executive’s internal control. The delegation chain is complex because presidents transform different parties into their agents and need to keep tabs on them. It is not only a question of the number of parties sitting in the cabinet, but also of the agendas that they pursue. For a coalitional president, having several parties in the government implies restrictions in implementing her agenda and reduces the resources she has available to buy political support (INACIO; LLANOS, 2016, p. 537).

Ao analisar alguns países democráticos no final do Século XX, Abranches (1998) argumentou que o Brasil “é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira foi denominado de presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 15). A Tabela 1

aponta para as coalizões no Brasil pós-88.

Tabela 1 – Tamanho e força parlamentar das coalizões no Brasil – 1988 a 2017

Presidente	Duração	Partidos da Coalizão	Força parlamentar	
			Coalizão (%)	Presidente (%)
Sarney 2	524	PMDB - PFL	63,2%	40,8%
Collor 1	211	PRN - PFL	24,0%	5,1%
Collor 2	110	PRN - PFL - PDS	30,0%	6,0%
Collor 3	438	PRN - PFL - PDS	33,4%	8,2%
Collor 4	168	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	42,1%	6,2%
Itamar 1	333	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	53,3%	0,0%
Itamar 2	146	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	58,8%	0,0%
Itamar 3	340	PFL - PMDB - PSDB - PP	54,7%	0,0%
FHC I 1	480	PSDB - PFL - PMDB - PTB	56,3%	12,1%
FHC I 2	979	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	77,2%	16,6%
FHC II 1	1159	PSDB - PFL - PMDB - PPB	67,8%	19,3%
FHC II 2	300	PSDB - PMDB - PPB	45,2%	18,3%
Lula I 1	386	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	42,7%	17,7%
Lula I 2	374	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	62,2%	17,5%
Lula I 3	107	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	57,7%	17,5%
Lula I 4	63	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	58,3%	17,7%
Lula I 5	526	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	69,6%	17,5%
Lula II 1	90	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	60,6%	16,2%
Lula II 2	909	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	67,8%	16,0%
Lula II 3	459	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	63,0%	15,4%
Dilma I 1	425	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	63,5%	17,2%
Dilma I 2	579	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	61,6%	17,0%
Dilma I 3	454	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	55,8%	17,2%
Dilma II 1	76	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	61,8%	13,3%
Dilma II 2	363	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	53,4%	13,3%
Dilma II 3	13	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	45,2%	11,5%

Dilma II 4	12	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	45,2%	11,3%
Dilma II 5	28	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	36,1%	11,3%
Temer I	110	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	61,0%	13,1%
Temer II 1	259	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	60%	12%
Temer II 2	623	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	58,5%	12%

Fonte: Banco Legislativo do Cebrap, 2020.

Conforme visto na Tabela 1, desde 1988, os gabinetes presidenciais brasileiros são caracterizados pela pluralidade de partidos na sua composição. Nota-se que a heterogeneidade da coalizão não era uma característica latente do gabinete do ex-presidente Fernando Henrique (ZUCCO, POWER, 2019). A partir do governo do ex-presidente Lula, a heterogeneidade das coalizões bateu recorde. O Governo do PT, incluindo o da ex-presidenta Dilma Rousseff, apresentaram coalizões com alta heterogeneidade para governar (PEREIRA, BERTHOLINI; RAILE, 2011), o que aumenta as chances dos custos de transação e de barganha, para além dos desafios da delegação e coordenação. A chance de os agentes terem atitudes oportunistas e/ou se valerem da assimetria informacional para benefício próprio implica em custos de coordenação do presidente para o controle político de seu gabinete.

Borges e Coelho (2015) apontam para a nomeação de pessoas filiadas ao mesmo partido do Presidente ou da coalizão como uma estratégia que presidentes brasileiros podem usar para lidar com os custos de delegação em coalizões com alta heterogeneidade ideológica. Os autores argumentam que, em um contexto de coalizão onde a distância entre os ministros e o presidente é alta, este último tem incentivos para delegar mais controle das pastas para ministros que sejam filiados ou ao partido do presidente ou à algum partido da coalizão.

No nosso caso, ao delegar a execução de políticas públicas para seus ministros, o presidente (mandante) corre o risco de perder agência, ou seja, o mandante pode enfrentar ações dos agentes (ministros) que lhe são desconhecidas. Este cenário demanda do mandante ações para remediar os riscos do contrato estabelecido entre eles, a saber, a coalizão de governo.

Em um contexto de presidencialismo de coalizão, a nomeação para a política de

gabinete tem sido muito utilizada pelos presidentes (AMORIM NETO, 2006; LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998) e tem auxiliado os chefes do Poder Executivo a gerir suas coalizões a depender do contexto ou constrangimentos que enfrentam. Martinez-Gallardo (2011) aponta para estes recursos presidenciais como relevantes estratégias para lidar com choques políticos, baixa popularidade ou períodos eleitorais. Segundo a autora, o redesenho de gabinetes presidenciais leva em consideração os poderes presidenciais. Presidentes fortes constitucionalmente podem tomar ações unilaterais e que não necessariamente dependem das coalizões. Em contrapartida, presidentes com poucos poderes tendem a ter mais incentivos para redesenhar seus gabinetes em busca de apoio via arena legislativa (CAREY; SHUGART, 1992).

Diante das complexidades expostas sobre as coalizões, a literatura sobre o Poder Executivo aponta para um *presidential toolbox*⁹ que provê recursos estratégicos para a coordenação da coalizão (RAILE; PEREIRA; POWER, 2012). No presidencialismo, o fato de presidentes terem mandatos fixos e não precisarem manter uma maioria parlamentar para governar, permite ao chefe do Executivo excluir ou incluir partidos políticos a qualquer momento (CAMERLO; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2017). Segundo os autores, o recrutamento de ministros, voltado para influência de certos perfis e pertencimento a certos grupos sociais em *policymaking* e representação, também é um fator relevante para a delegação neste tipo de sistema.

Na América Latina, as nomeações de tecnocratas que não dispunham de experiência política para o comando de pastas do governo chamaram a atenção de estudiosos a partir de 1990. Nesta perspectiva, a alocação de portfólios é tida como instrumento para desenhar gabinetes com específicos perfis. Há também a relevância da rotatividade ministerial. Os autores (*ibidem*) apontam que tanto a nomeação quanto a demissão de ministros são tidas como estratégias que o presidente dispõe para lidar com os desafios da coalizão.

Alguns incentivos institucionais e informais podem operar como incentivos às ações desviantes de ministros. O primeiro deles se dá através dos partidos políticos. Ministros filiados a partidos políticos são atores que intermediam os interesses de organização com o aparato burocrático (KATZ; MAIR, 1995). Os partidos são capazes

⁹ Caixa de ferramentas presidenciais.

de influenciar a formação de coalizões de acordo com os interesses partidários, que podem ser traduzidos através das ações dos ministros partidários. O aspecto problemático ocorre quando os interesses dos partidos – traduzidos na atuação dos ministros – diferem dos interesses do presidente. A chance para um comportamento oportunista por parte dos ministros partidários ocorrer é factível.

Um outro incentivo é o tipo de sistema eleitoral adotado. No caso do Brasil, nos cargos para o Poder Executivo, o sistema eleitoral adotado é o majoritário, o que beneficia mais candidatos isolados e corrobora para campanhas políticas mais personalistas (CAREY; SHUGART, 1995), que pode implicar em interesses particulares nos ministros, para além dos de seus partidos (MARTIN; VANBERG, 2011). Tal cenário problematiza a cadeia de delegação, ao passo de que um ministro pode ser agente de múltiplos mandantes: do presidente e do Congresso (CAREY, 2007; ANDEWEG, 2000).

Paralelamente ao ciclo de vida das coalizões (STRØM et al, 2010), Abranches (1988) aponta para três momentos de formação de coalizões no Brasil: antes da eleição e pós eleição. Antes da eleição, formam-se alianças eleitorais, ou seja, é o momento para negociações e arranjos que devem ser tomados para se alcançar a vitória eleitoral e o que acontecerá com a coalizão caso ela ganhe uma eleição. O segundo momento para a formação de coalizões, segundo o autor, é pós-eleitoral, dado na disputa da coalizão pré-eleitoral para as vagas e cargos disponíveis no governo. Por fim, o último momento para a formação de coalizões é a alocação de portfólios, isto é, quando o presidente eleito nomeia seus ministros que farão parte da sua coalizão.

Entretanto, independente do momento de formação de coalizões, o contrato de delegação entre mandante-agente (presidentes-ministros) é incompleto. A maioria dos contratos de delegação no Brasil neste cenário é informal e incompleta, o que reforça a necessidade de precaução com oportunistas e apontam para a premência do uso de constrangimentos institucionais para a coibição de resultados contrários aos do mandante (WEINGAST; MARSHALL, 1988).

Inácio (2018) sinaliza a centralização na presidência como uma estratégia administrativa para o controle político intraexecutivo. Alguns estudos sobre mecanismos de controle foram feitos no Brasil (AMORIM NETO; TAFNER, 2002), mas ainda falta literatura no campo da ciência política para abordar o tema em um cenário de coordenação

de coalizão.

É costumeira a visão dos mecanismos de controle como uma estratégia de supervisão *entre* instituições do que *dentro* de uma instituição. O foco da supervisão entre instituições é comum na literatura internacional (GRIGORESCU, 2010; MACDONALD; MCGRATH, 2016; MCGRATH, 2013) e tem sido mais amplamente discutida na literatura nacional no que tange ao controle social e *accountability* (ARANHA, 2015). A necessidade, portanto, de se estudar com mais empenho o uso de mecanismos de controle se faz pertinente.

No campo da gestão pública, Olivieri (2010) procurou entender um pouco sobre o uso estratégico do monitoramento por parte do Poder Executivo ao realizar um estudo de caso sobre a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Segundo a autora:

Com o objetivo de implementar seu programa de governo ou sob a necessidade de dar alguma resposta a fortes demandas da opinião pública, a Presidência precisa, de tempos em tempos, alterar políticas ou órgãos públicos. Nos casos em que essas políticas ou esses órgãos (ou os dois ao mesmo tempo) são controlados por nomeados políticos (indicados por membros da coalizão) ou por corporações ou burocracias insuladas, a Presidência precisa contrariar tais grupos políticos para alcançar seus objetivos, e recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, representado pelo órgão de monitoramento, para romper acordos políticos e/ou contrariar interesses pouco transparentes (OLIVIERI, 2010, p. 152).

A autora apresentou duas hipóteses para corroborar o argumento de que a Secretaria Federal de Controle Interno¹⁰ pode servir como um controle político sobre a burocracia: (1) a reforma do controle interno do Poder Executivo Federal, ocorrida na década de 1990 e (2) a sua utilização pelo Presidente da República. No que tange esta última, a hipótese seria a de que, vista a necessidade do presidente em controlar sua coalizão, o mesmo teria incentivos para criar mecanismos de monitoramento. Uma das principais consequências da reforma ocorrida na década de 1990 na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) foi sua capacidade de realizar o controle interno sobre a coalizão e a burocracia.

Do ponto de vista burocrático, Olivieri (2010) ressaltou a necessidade de controle tendo em vista que é a burocracia a responsável pela execução da agenda de governo. Baseadas em rotinas e procedimentos, o corpo burocrático é disposto de atribuições e

¹⁰ A Secretaria Federal de Controle Interno foi incorporada à Controladoria-Geral da União em 2002, após uma série de reformas administrativas ocorridas no País durante o último século.

normas específicas com responsabilidades da administração pública. A burocracia no Estado Moderno é requisito *sine qua non* para o crescimento de um governo. O Estado designa legalmente a maneira pela qual os representantes da vontade popular devem proceder em prol dos interesses do povo, que seria alcançada através da burocracia de governo. É ela a responsável por dar as diretrizes de formação do Estado e da atuação de seus agentes e dispõe de recursos, sejam eles materiais ou não, para esse fim (WEBER, 1999).

Como problematiza Garcia (2011), Weber dispõe de dois tipos ideais importantes no que diz respeito à problemática do controle do poder dos agentes do Estado: o burocrata e o político. Segundo a autora:

O político estrutura suas ações com base na responsabilidade política, realizando escolhas que atingem verticalmente a todos e respondendo por suas ações junto ao eleitorado. Já o burocrata ampara suas ações na definição racional-legal dos regulamentos, tendo sua virtude na capacidade de reproduzi-los e responder administrativamente pela obediência a eles. (GARCIA, 2011, p. 35)

A burocracia, assim como os políticos, desempenha papel fundamental para o funcionamento do Estado, mas cabe aos políticos a prerrogativa de tomadas de decisões. No Estado moderno, o papel do burocrata está estritamente ligado à implementação das decisões feitas pelos representantes políticos de uma nação. Para Weber (1999), o controle político sobre a burocracia se faz necessário para que a mesma esteja alinhada à tais decisões políticas e as execute de acordo com as diretrizes dos políticos. Para o exercício do controle político, a teoria weberiana estipula, segundo Garcia (2011), dois elementos fundamentais para a legitimidade do Estado: “a definição racional-legal das práticas dos operadores do Estado e a instituição de controle político sobre a burocracia e o exercício de controle hierárquico pela liderança nomeada para dirigir os órgãos burocráticos” (GARCIA, 2011, p. 38). Apontado como o mais relevante controle para a legitimidade do Estado, o controle político visa mitigar os riscos de a burocracia sobrepujar o poder conferido a ela.

Esta discussão nos traz o seguinte questionamento: como presidentes controlam suas coalizões e as burocracias? Como discutiremos mais adiante no capítulo 4, presidentes dispõem de certas estratégias para lidar com a coalizão, tais como o controle orçamentário, a alocação de portfólios, a politização e a centralização (MOE, 1985, 2005).

Entretanto, a colaboração que este trabalho objetiva é a de apontar para o monitoramento como um recurso estratégico presidencial. O monitoramento das ações da coalizão é relevante para o presidente e tem se mostrado, principalmente no Brasil, como um recurso disponível ao chefe do Poder Executivo como controle político do gabinete e das burocracias (OLIVIERI, 2010).

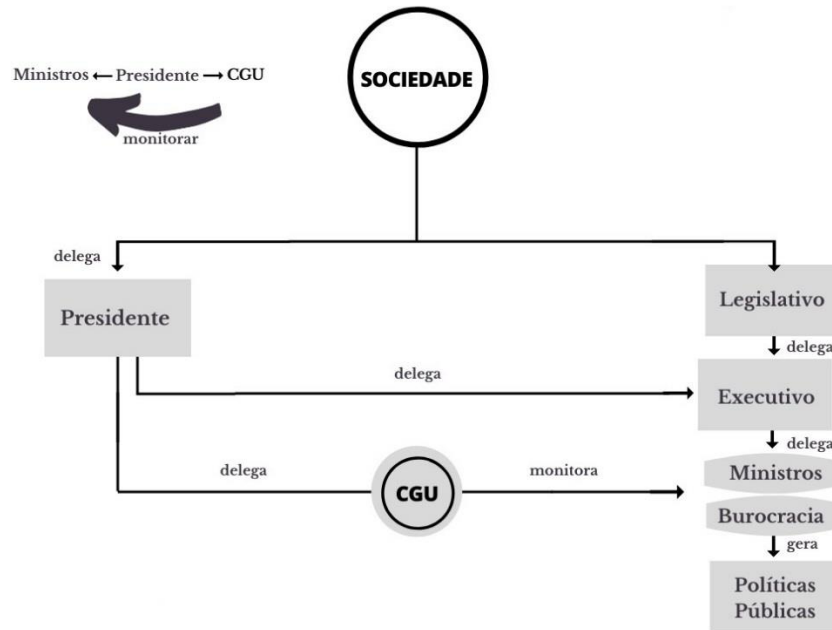
2.3. Modelo Analítico: um estudo de caso da Controladoria-Geral da União

No Brasil, destacam-se dois atores que trabalham em prol do presidente neste caso: a Casa Civil e a Controladoria-Geral da União (CGU¹¹). A primeira delas é voltada, em suma, para a coordenação e integração das ações governamentais. A segunda é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, conforme ilustrado na Figura 1.

Na rede de delegação do nosso problema de pesquisa, desejamos entender como um mecanismo de monitoramento (CGU) se relaciona com a dinâmica da coalizão do governo. Ao delegar a responsabilidade da execução das políticas públicas para os ministros e burocracia, os presidentes automaticamente começam uma rede de delegação onde eles atuam como mandantes e os ministros como agentes para a execução desta tarefa. Entretanto, uma outra delegação paralela acontece. Presidentes delegam à CGU a responsabilidade do monitoramento da gestão dos ministros. Assim, a CGU atua como uma estratégia presidencial que fornece informações ao presidente que o auxiliam no gerenciamento da coalizão.

¹¹ Dada a sua trajetória institucional, a nomenclatura deste órgão mudou algumas vezes. Para fins práticos, mantivemos a abreviação “CGU” como sigla referente ao mesmo órgão durante o tempo.

Figura 1 – Rede de delegação e monitoramento no Poder Executivo (2001 – 2017)



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Ao analisar as atividades da Secretaria Federal de Controle – hoje incorporada na estrutura da CGU –, Olivieri (2010) trouxe à baila o controle interno intraexecutivo brasileiro exercido na coalizão e na burocracia. Ao passo em que a CGU atua como defensora do patrimônio público, esse órgão também supervisiona a gestão dos ministros inseridos na coalizão. Por conseguinte, importa analisar a CGU em uma ótica de presidencialismo de coalizão, considerando a existência de possíveis disputas políticas pelo escopo do órgão e seu poder de monitoramento. A autora concluiu que as atividades de monitoramento realizadas pela SFC sobre a execução de políticas públicas federais representam um recurso de poder do Governo Federal para controlar a distribuição de poder na coalizão de governo e a direção da burocracia federal (OLIVIERI, 2010, p. 197). Segundo a autora, o que caracteriza o controle interno como um recurso político é:

[...] seu efeito sobre a distribuição de poder entre os membros da coalizão, através da capacidade do Presidente da República de controlar a atuação desses membros ou de seus apadrinhados que ocupam posições na burocracia federal e de redistribuir essas posições em função desse controle. [...] Os acordos entre o partido do governo e os partidos da base de apoio congressional, fundados principalmente na repartição dos cargos da administração pública, são monitorados pelo governo através, entre outras formas, dos instrumentos de fiscalização e auditoria do controle interno. Isso significa que o Presidente, ao

ceder poder sobre a máquina pública aos aliados, não fica completamente “nas suas mãos”, mas tenta, ainda que de forma contingente e não sistemática, manter algum controle sobre seu desempenho e, conseqüentemente, sobre a manutenção dos termos da coalizão. (OLIVIERI, 2010, p. 194)

Para Olivieri (2010), algumas transformações importantes ocorreram na CGU e na SFC que possibilitariam o uso do monitoramento como controle federativo. Segundo a autora, duas mudanças apontam indícios de uma caracterização do controle interno como controle federativo. A primeira diz respeito às alterações no escopo de atuação da CGU, principalmente com o fortalecimento das ações anticorrupção (com atividades de fiscalização e de correição) e a cooperação dentro da rede de *accountability* (ARANHA, 2015), com trabalhos conjuntos com o Ministério Público e com a Polícia Federal. A segunda¹² mudança diz respeito às alterações no programa de fiscalização nos municípios, na fiscalização de programas e na publicização dos relatórios e ações de controle¹³.

A dúvida sobre um possível controle federativo permanece, visto que os trabalhos nesta área ainda são incipientes e não se propuseram a responder essa pergunta; entretanto, é necessário chamar atenção para um outro ator na construção da CGU: o Poder Legislativo. Sendo esse o responsável pela aprovação do escopo administrativo da CGU (via avaliação de medidas provisórias ou projetos de lei), entender a relação entre Executivo e Legislativo na formulação do controle interno é relevante para contribuir com uma teoria do controle político da coalizão e da burocracia. A literatura tradicional europeia sobre *legislative review*¹⁴ argumenta que o Legislativo utiliza de suas prerrogativas para alterar o escopo de diversas proposições de leis que o Executivo elabora.

Salientando que um foco maior em política legislativa em sistemas parlamentaristas é necessário para compreender o processo de *policymaking* em gabinetes de coalizão, os autores argumentam que governos multipartidários usam procedimentos de *legislative review* para lidar com o desafio central que o legislativo enfrenta: a

¹² No que tange às alterações no programa de fiscalização, a autora está chamando a atenção para a substituição da seleção amostral dos municípios pela seleção por sorteio. A mudança na fiscalização dos municípios diz respeito à substituição da fiscalização de programas selecionados com base no planejamento das ações de controle pela fiscalização de todos os programas em execução nos municípios.

¹³ Alguns trabalhos começaram a verificar a relação entre a publicização dos relatórios da CGU com as eleições municipais no Brasil. Ver Martinez Júnior (2019).

¹⁴ Explorada mais a fundo no capítulo 4.

necessidade de que parceiros com preferências divergentes façam políticas em conjunto. Os partidos podem discordar em algum grau em pontos específicos de uma proposta, o que pode tornar o processo de *policymaking* desafiador em contextos de governo de coalizão. O argumento central desta perspectiva é de que os partidos da coalizão mobilizam recursos do legislativo para revisar propostas do executivo, em geral de um partido em um ministério, que desviam do acordo da coalizão. Ou seja, o legislativo ganha força e centralidade não só para as oposições, mas para os membros do próprio governo corrigir os rumos de eventuais desvios (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 94). Levando em consideração que as atividades da CGU incidem sobre governos subnacionais, é relevante investigar se e quais os movimentos o Poder Legislativo e os partidos da coalizão têm feito em relação à CGU.

Adicionalmente, a literatura sobre *agency design* tem se mostrado relevante no que tange problemas de delegação. A relevância de compreender desenhos administrativos de agências como estratégias que incidem na capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes ganhou espaço no contexto estadunidense (HOWELL; LEWIS, 2002; SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017). Levando em consideração o insulamento burocrático e o desempenho de agências nos Estados Unidos, as contribuições teóricas sobre os desenhos administrativos como estratégias presidenciais para controle político são relevantes para este trabalho.

Lewis (2003) destaca a relevância dos estudos da natureza estratégica do desenho de agências. Para o autor, o desenho administrativo tem implicações para a capacidade de controle das mesmas pelos seus mandantes. A literatura já tem explorado o funcionamento de órgãos de controle (ARANHA, 2015), mas esse aspecto não é suficiente.

Portanto, a pergunta que guia este trabalho é: *Como a construção institucional da Controladoria-Geral da União se deu no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro?* De acordo com a literatura de controle político, espera-se que o Executivo se movimente para desenhar a CGU como mecanismo institucional de controle intraexecutivo da coalizão. De acordo com a literatura sobre *legislative review*, espera-se que o legislativo e/ou os partidos da coalizão atuem para moderar/reduzir/neutralizar o uso desse instrumento com o objetivo de limitar a atuação dos partidos no Executivo.

Para isto, empregamos o uso de estudo de caso, isto é, “an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units” (GERRING, 2004, p. 342). Segundo o autor, o caso é fenômeno circunscrito no tempo e espaço que manifesta variáveis, ou seja, observações mensuráveis sobre certas características. Um estudo de caso não se restringe apenas a um caso, mas à uma unidade. Ou seja, ao analisar uma unidade, esta pode apresentar mais de um caso com variáveis passíveis de análises.

Tendo como unidade de análise a CGU, tomamos como caso o desenho administrativo deste órgão com o intuito de explorar as estruturas institucionais que possibilitaram desenhos específicos. Embora não seja nossa intenção afirmar uma relação causal, empregamos algumas categorias analíticas para investigar possíveis correspondências entre variáveis com as análises dos casos.

Optou-se por analisar apenas as propostas com origem do Poder Executivo, pois o argumento desenvolvido aqui é o de que se trata de uma estratégia presidencial deflagrada a partir da sua prerrogativa de organizar o Executivo. Ao fazer esse recorte, busca-se reconstruir os cenários em que presidentes se movimentaram para redefinir o arranjo institucional da Controladoria-Geral da União através do processo legislativo, via medidas provisórias e/ou projetos de leis, ou através de ações unilaterais, via decretos. Para analisar a relação executiva-legislativo, identificamos as estratégias adotadas pelo Executivo no Legislativo e as reações deste último a tais propostas.

A reorganização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal pós-88 se iniciou com a promulgação da Medida Provisória 480/1994. Ligada diretamente ao Ministério da Fazenda, criou-se a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). De forma precária, ela existiu por oito anos através de mais de 80 reedições com ajustes e ultrapassou sete anos nos trâmites do Congresso Nacional. Optamos por não analisar com detalhes todas as mudanças ocorridas nestes 10 anos, pois como detalhado no capítulo 5, não houve instalação de comissão mista designada para avaliar a medida. Não analisamos todas as 87 reedições desta medida, mas contextualizamos as principais propostas da SFC para indicar os principais desdobramentos da reorganização do SCI do Poder Executivo Federal e a criação da Corregedoria Geral da União, em 2001.

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 32/2001, foi vedada a reedição de medidas provisórias – estratégia presidencial comum até então. Tomamos,

então, como recorte para análise a amostra de medidas provisórias a partir de da publicação da EC 32/2001. Com isso, nosso período de análise da tramitação legislativa da CGU se dá entre 2001 e 2017. A amostra de análise está descrita no Anexo A.

Considerando o exposto nos capítulos anteriores, é esperado que a heterogeneidade da coalizão de governo crie incentivos para que presidentes brasileiros modifiquem o desenho administrativo da Controladoria-Geral da União a fim de garantir a gestão e o controle sobre a coalizão. Isto é, em cenários onde os custos de agência são elevados, espera-se que presidentes centralizem na Presidência mecanismos de monitoramento quando se defrontam com as seguintes situações:

H1. Maior heterogeneidade ideológica na coalizão

Tendo em vista que a Controladoria-Geral da União exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, sendo responsável por avaliar a execução de programas de governo e a gestão dos administradores públicos federais¹⁵, é de se esperar que o Poder Legislativo, em um contexto de presidencialismo de coalizão, tenha incentivos para influenciar o escopo de trabalho da CGU por dois motivos.

O primeiro deles diz respeito ao escopo de trabalho da CGU: a investigação nas unidades da federação. Na medida em que a CGU tem competência para realizar ações de controle em estados, municípios e órgãos públicos para avaliar a aplicação de recursos públicos federais, tais como a execução de programas de governo federal e a gestão dos administradores federais, o Poder Legislativo tem incentivos para influenciar as atribuições e desenho administrativo da CGU.

O segundo motivo se refere ao fato de que partidos políticos do Poder Legislativo possam ter membros na coalizão de governo. Se a coalizão de governo tiver maioria parlamentar, espera-se que haja mais atividades de *legislative review*, ou seja, mais movimento por parte do Legislativo para influenciar o desenho administrativo da CGU com objetivo de mitigar o controle excessivo do Poder Executivo sob os ministérios.

Diante disto, espera-se que:

¹⁵ Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>. Acesso em 17/12/2019.

H2. Membros do governo de coalizão apresentem mais emendas do que os da oposição

Ao analisar a construção institucional da CGU, realizamos a análise em três momentos principais. No primeiro deles, adotamos as categorias de *agency design*¹⁶ (desenho de agência) de Lewis (2003) para analisar os desenhos administrativos da CGU. A proposta da teoria de desenho de agência é investigar se o presidente desenha uma estrutura centralizada de controle dentro da estrutura da Presidência. Exploramos as características dos desenhos da CGU, a saber, a localização burocrática do órgão, a existência de quadro próprio, o grau de independência da instituição, as diretrizes para nomeação, o grau de expertise necessário para o ministro da pasta, o grau de poder discricionário e se o órgão tinha status ministerial.

Em um segundo momento, analisamos se e como a revisão legislativa alterou o desenho de uma estrutura centralizada proposta pelo Executivo. Para isso, analisamos os tipos de emendas às propostas originais do Executivo propostas pelo Poder Legislativo, identificando a direção de mudança presente nas emendas, ou seja, se aditiva, modificativa, substitutiva ou supressiva. Identificamos: (1) o partido proponente de cada emenda como de oposição ou apoio ao governo a fim de averiguar se, de acordo com a teoria de *legislative review*, partidos da coalizão tendem a elaborar mais propostas do que partidos da oposição; (2) o partido do presidente responsável pela comissão de analisar as medidas provisórias e/ou projetos de leis ligados ao desenho administrativo da CGU para verificar se presidentes favoráveis ao governo tendem a nomear relatores de oposição; (3) o partido do relator e o parecer realizado pelo mesmo com o intuito de identificar as estratégias adotadas pelo relator.

¹⁶ Detalhada no capítulo 4.

3 O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO COMO ÓRGÃO CENTRAL

O objetivo deste capítulo é descrever as principais mudanças do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal brasileiro e apontar como esse sistema pode ser pensado como um mecanismo de controle da coalizão pelo Presidente. Portanto, este capítulo se dedica a apontar implicações de como a Controladoria-Geral da União, o órgão de controle interno do Governo Federal, pode ser pensada para supervisionar não só a burocracia, do ponto de vista da gestão pública, mas também supervisionar as ações dos ministros do Governo Federal. Procura-se apontar quais as implicações deste mecanismo de controle em um contexto de presidencialismo de coalizão.

3.1. Controle Interno: algumas propostas de abordagens

Antes de aprofundar a análise do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, é necessário, primeiramente, discorrer de uma forma mais ampla sobre as abordagens acerca dos mecanismos de controle interno. Há diferentes abordagens sobre o que seria ou deveria ser o controle interno. Segundo Garcia (2011), há cinco abordagens que se destacam na literatura que discutem o tema: técnica, jurídica, gerencialista, econômica e weberiana.

Desenvolvida em meados do século passado nos Estados Unidos, a abordagem técnica tem como foco o contexto organizacional de empresas vinculadas ao setor privado. A primeira definição de controle interno, segundo a autora (ibidem), veio do *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA), uma associação profissional nacional de Contadores Públicos Certificados nos EUA, que atuam em diversos setores.

A abordagem técnica de controle interno se desenvolveu durante o século passado. Garcia (2011) aponta para a consolidação do combate à corrupção nos EUA como um grande incentivo para esta abordagem. Com a publicação da Lei de Práticas Anti-Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA), em 1977, tornou-se crime a ausência de controle interno dentro de empresas que faziam parte da bolsa de valores. Este foi um marco para a necessidade de controle interno em empresas privadas no País. A autora aponta para outros movimentos que fizeram parte desta abordagem, tais

como a criação da *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* e do *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO). Esta última organização define como controle interno “a process, effected by an entity’s board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting, and compliance.” (COSO, 2019).

No Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade, alinhado à abordagem técnica, define controle interno como um:

Processo planejado, implementado e mantido pelos responsáveis pela governança, administração e outros empregados para fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos da entidade no que se refere à confiabilidade dos relatórios financeiros, efetividade e eficiência das operações e conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. O termo “controles” refere-se a quaisquer aspectos de um ou mais dos componentes do controle interno. (BRASIL. CFC. Resolução nº 2016/NBCTA315(R1))¹⁷

A abordagem jurídica, por sua vez, parte do Direito Administrativo para a definição de controle interno da Administração Pública¹⁸. Para o Direito, a Administração Pública é voltada para o interesse público e deve ser responsiva e responsável em suas ações. Para Muniz (2017, p. 26):

[...] a legislação prevê a implantação de mecanismos denominados genericamente de controle para que os atos emanados da Administração não saiam dos prumos legais e éticos a que estão sujeitados (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p.903). Assim, o termo controle pode ser entendido como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 1998, p. 544).

Na abordagem jurídica, predomina-se o conceito de controle interno como instrumental, “em que a questão é identificar o processo, a finalidade e a regulamentação sobre a forma de ele produzir o efeito desejado, pela lógica organizacional e funcional do Estado”. (GARCIA, 2011, p. 34). Ele é o controle realizado pela e para a Administração Pública.

A abordagem gerencialista sugeria a “alteração do foco do controle sobre a burocracia, propondo a desregulamentação *ex ante*, significando alterar alguns

¹⁷ Disponível em: [http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315\(R1\)](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTA315(R1))

¹⁸ Vale a pena destacar aqui que administração pública se diferencia da Administração Pública. A primeira, de caráter objetivo, diz respeito à atividade administrativa do Estado. A segunda, de cunho subjetivo, refere-se às pessoas e aos órgãos que administram o Estado (MEIRELLES, 1998).

pressupostos do modelo racional-legal da concepção do Estado moderno” (GARCIA, 2011, p. 46). Para a autora:

Nessa mudança ganha corpo a visão pragmática do Estado. A sua legitimidade não mais se encontra restrita ao alinhamento dos agentes à definição racional-legal, mas ao cumprimento das finalidades com as quais ele se compromete com a sociedade em termos de serviços prestados à população e resultados das suas políticas contratadas por meio de orçamentos públicos. O cidadão passa a ser visto como consumidor e o Estado como prestador de serviços. (GARCIA, 2011, p. 46)

A principal proposta desta abordagem, para Garcia (2011), é limitante ao desconsiderar a relevância do controle interno como fator que corrobora a legitimidade do Estado, visto que a concentração do controle nesta abordagem é orientada para resultados do Poder Executivo e sua fiscalização a priori.

A abordagem econômica se situa no campo da teoria da escolha pública e na teoria da nova economia institucionalista (GARCIA, 2011, p. 40). A teoria da escolha pública diz respeito ao movimento ocorrido em meados do século XX, quando economicistas tentaram explicar a lógica do funcionamento do Estado através de uma perspectiva econômica: burocratas e políticos são *homo economicus*, motivados por interesses pessoais, poder e status (GARCIA, 2011).

O modelo de *homo economicus* caracteriza o agente público como alguém motivado pela maximização da utilidade e de seus interesses. Ancorado na escolha racional (DOWNS, 1957; OLSON, 1999), o agente dispõe de completa racionalidade e está totalmente ciente das suas opções de escolhas e suas consequências. Neste cenário, possuindo agentes que visam seus interesses, o Estado sempre estará sujeito à ineficiência (GARCIA, 2011). A implementação de um Estado mínimo e de uma burocracia com baixa autonomia seria uma solução parcial para esse problema, segundo os economicistas. Com o intuito de mitigar essa busca de interesses pessoais por parte dos agentes públicos, a necessidade de mecanismos de controle externos à burocracia foi vista como fundamental.

Uma proposta alternativa à teoria da escolha pública foi a teoria da nova economia institucionalista, muito utilizada na abordagem de controle interno (GARCIA, 2011). A teoria concentra-se na delegação como estratégia de eficiência do controle. Nesse tocante, como explicado no capítulo anterior, Kiewiet e McCubbins (1991) discorrem sobre a

teoria de mandante-agente, onde um mandante delega poderes para um agente a fim de que este último execute determinada tarefa. A delegação é uma solução comum para a instabilidade de escolha social (ELSTER, 1986) e para o problema da ação coletiva (OLSON, 1999), uma vez que as bases organizacionais da ação coletiva são, dentre outras, firmas, burocracias, associações.

Por fim, a abordagem weberiana foi a abordagem utilizada por Olivieri (2010), descrita brevemente no capítulo anterior, e é a abordagem na qual este trabalho se baseia, majoritariamente. Tomando o Estado para Weber (1999) como o monopólio legítimo da força e da coerção, a abordagem weberiana invoca a necessidade do controle político para os agentes estatais, como dito anteriormente, o político e o burocrata. Dado o risco de que ambos podem agir para além dos limites impostos aos seus cargos, é necessário controlá-los.

A prestação de contas prevista no modelo weberiano é exercida através do controle hierárquico, como destaca Garcia (2011). Para a autora:

[...] a teoria weberiana identifica como elementos fundamentais para a legitimidade da dominação do Estado a definição racional-legal das práticas dos operadores do Estado e a instituição de controle político sobre a burocracia e o exercício de controle hierárquico pela liderança nomeada para dirigir os órgãos burocráticos. Torna-se interessante salientar que o controle político, e não o controle hierárquico, é considerado como o mais relevante para a manutenção da legitimidade do Estado. Trata-se da visão de que o maior risco para a noção de legitimidade da dominação do Estado encontra-se na possibilidade de extrapolação do poder da burocracia, o que faz com que o fundamental do controle seja promover o maior alinhamento possível entre a ação da burocracia, a definição política e a vontade da sociedade. (GARCIA, 2011, p. 38)

Como mencionado no capítulo anterior, um trabalho que compartilha da abordagem weberiana realizado no Brasil foi o de Olivieri (2010). A autora buscou compreender como os trabalhos realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) favoreciam o controle da burocracia por parte do Presidente da República e como esse controle influenciava, de alguma maneira, os membros das coalizões de governo e/ou a coordenação intrafederativa. Como conclusão principal, o trabalho identifica que o monitoramento realizado pela SFC, principalmente no que diz respeito à execução de políticas públicas federais, é um recurso com potencialidades para ser utilizado como um mecanismo de controle político pelo Presidente, pois permite o monitoramento da coalizão de governo e da burocracia federal. Conforme destaca Garcia, a pesquisa de

Olivieri (2010) representa uma “interpretação diferenciada no Brasil, dado que, em geral, se entende que o controle externo é o controle político sobre a burocracia e que o controle interno é o controle da administração pública sobre seus próprios atos” (GARCIA, 2011, p. 39).

Ao analisar que as principais atividades da SFC consistem em avaliar a execução dos programas de governo e auxiliar a prestação de contas do Poder Executivo ao Congresso e ao Tribunal de Contas da União (TCU) – ambos integrantes do controle externo – Olivieri (2010) concluiu que os trabalhos de auditorias e fiscalizações realizados pela SFC produzem diferentes finalidades e destinatários: para além da prestação de contas do Poder Executivo ao TCU, o Presidente da República tem à sua disposição informações para monitorar a gestão dos programas, das políticas públicas e dos ministros; os ministros têm à sua disposição informações para monitorar os trabalhos da burocracia e cobrar resultados (OLIVIERI, 2010, p. 77). Dessa perspectiva, o controle interno é visto não apenas como um instrumento formal e legalista de *checks and balances*, mas também como “um controle realizado de forma sistemática e concomitante sobre a administração pública, que abrange a materialidade dos resultados das políticas públicas” (OLIVIERI, 2010, p. 78).

A Secretaria Federal de Controle Interno foi incorporada à Controladoria-Geral da União em 2002. A partir de então, a CGU se tornou o órgão de controle interno do Governo Federal responsável pela supervisão dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

O objetivo desta seção foi de apresentar os principais conceitos de controle interno sob diferentes perspectivas com o intuito de identificar as perspectivas com as quais este trabalho se alinha, a saber, duas: a weberiana e a da nova economia institucionalista. À primeira, concordamos que o controle interno advindo de rotinas administrativas do Estado são estratégias potenciais para o controle político. À segunda, entendemos que a delegação também é uma estratégia para o controle político. Quando juntas, essas estratégias potencializam o controle político exercido pelo mandante sobre seus agentes. A proposta desta seção é colaborar com esses argumentos ao tentar proporcionar uma visão mais holística da rede de delegação que envolve Presidente-CGU-Ministros,

explorada com mais detalhes nas próximas seções. A seguir, contextualizamos o controle interno no Brasil e suas principais características.

3.2. Sistema de Controle Interno na legislação brasileira: uma breve contextualização

O início da estruturação administrativa do país se dá em 1808, com a chegada da família real ao Brasil. Por se tratar de um período consideravelmente longo, este trabalho não se dedica a analisar a evolução da institucionalização do controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro desde a sua fundação. Pretende-se, entretanto, compreender a concepção do mesmo para o período a partir da segunda redemocratização brasileira. A Constituição de 1988 marca o recomeço da democracia no país e estabelece o arcabouço institucional sobre o qual este trabalho se debruça. Entretanto, faz-se necessário retroceder alguns anos para compreender a noção de controle interno atual.

Na legislação brasileira, a Lei nº 4.320¹⁹ de 17 de março de 1964 foi a primeira norma a incluir o termo “controle interno” no ordenamento jurídico do País (GARCIA, 2011; MUNIZ, 2017). Considerada um marco para o controle interno brasileiro e para o campo do direito financeiro, o controle interno descrito nesta norma tinha um caráter orçamentário, cujo objetivo principal era definir um conjunto de instrumentos para gestão das finanças públicas. O Poder Executivo foi pioneiro em termos de controle interno no campo da administração pública brasileira. Em nenhum outro poder, até então, existia uma estrutura de controle interno, com exceção do mesmo. O artigo 75 da Lei 4.320/1964 atribuiu ao Poder Executivo:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:
I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964, art. 75, grafia original).

¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Último acesso em 27/01/2020.

A próxima mudança ocorreu com a Constituição de 1967, elaborada em um contexto autoritário e por atos institucionais. A Constituição de 1967 marcou a oficialização da prática de controle interno no País e reforçou as mudanças feitas por meio da Lei nº 4.320/1964 (CASTRO, 2008). Foi a primeira vez que o termo “sistema de controle interno” apareceu no ordenamento jurídico, instituído pelo Art. 71, na Seção VII, que dispunha da “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, do Poder Legislativo. Devido ao contexto político de regime militar, o SCI foi estruturado de maneira a concentrar poderes no Executivo. O SCI²⁰ não dispunha de uma separação nítida entre os três poderes e determinava que o controle interno do Poder Executivo fosse exercido pelo mesmo. Portanto, transferiu para o Poder Executivo o controle prévio dos atos de gestão dos contratos, que não seria mais realizado pelo Tribunal de Contas (BRASIL, 1967).

No que diz respeito ao Poder Executivo, a Constituição de 1967 determina que:

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:
I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos. (BRASIL, 1967)

Ainda em 1967, a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 buscou garantir aos ministérios à capacidade de supervisão ministerial. Em seu Título V – Supervisão Ministerial, o Decreto-lei nº 200/1967 destacou que a supervisão ministerial seria exercida através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério.

O Decreto-Lei nº 200/1967 marcou o início da reforma administrativa feita no Brasil no século passado. “O processo de descentralização administrativa por meio de maior autonomia à administração indireta foi estimulado, como forma de superar a rigidez burocrática da administração direta” (CASTRO, 2008, p. 96). Neste decreto, o controle interno é tido como uma função administrativa.

Como aponta Muniz (2017), o Decreto-Lei nº 200²¹/67 elaborou a organização da Administração Pública Federal ao trazer três instrumentos de controle. Segundo o Artigo

²⁰ A Constituição de 1967 outorga, no Art. 71, as atribuições do controle interno.

²¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Último acesso em 27/01/2020.

13 deste decreto, há o instrumento de controle realizado pela chefia dentro do mesmo órgão de atuação (controle administrativo); o instrumento de controle que abrange todos os órgãos integrados em um sistema; e por fim, o instrumento de controle do uso de recursos públicos e patrimônio público (BRASIL, 1967, Art. 13). Por fim, a relevância deste decreto também está no fato de que o mesmo regulamentou “sistema” como:

um tipo de organização das atividades auxiliares comuns aos diversos órgãos da Administração do Poder Executivo Federal que necessitem de uma coordenação central, como atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais. Após a escolha pelo Poder Executivo das atividades que seriam organizadas em sistema, todos os serviços incumbidos dessas atividades ficariam integrados ao sistema respectivo, subordinados à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados. (BRASIL, Decreto-lei nº 200, 1967, art. 30). (MUNIZ, 2017, p. 33)

O Decreto nº 61.386²² de 1967 trouxe mais institucionalidade para o controle interno. Implementou os sistemas de administração financeiras, de contabilidade e de auditoria ao institucionalizar o controle interno através da criação da Inspeção Geral de Finanças (IGF). Cada ministério do Poder Executivo Federal dispunha de uma IGF. O Ministério da Fazenda e demais órgãos setoriais mantinham uma Inspeção Central, responsável pelo monitoramento das IGFs.

Com a reforma administrativa iniciada em meados dos anos de 1960, a reestruturação do Governo resultou em uma espécie de cisão dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O sistema de administração financeira e de contabilidade foram tidos como apoio ao gestor federal e o sistema de auditoria serviu formalmente como apoio tanto para o controle externo e quanto para a gestão. Os administradores federais passaram a fazer parte, posteriormente, “das disputas para as definições legais e operacionais sobre o controle interno do governo federal” (GARCIA, 2011, p. 115).

O estabelecimento das normas de controle interno e procedimentos de auditoria para o Serviço Público Federal aconteceu com a publicação do Decreto nº 67.090²³, publicado em agosto de 1970. Os Artigos 2 e 5 deste decreto discorrem sobre as atividades

²² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61386-19-setembro-1967-402646-retificacao-33989-pe.html>. Último acesso em 27/01/2020.

²³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67090-20-agosto-1970-408592-norma-pe.html>. Último acesso em 27/01/2020.

de fiscalização das Inspetorias e dos objetivos das auditorias, respectivamente. A fiscalização realizada pelas Inspetorias foi designada para ser realizada através de sistemas próprios de administração financeira, contabilidade e, especialmente, procedimentos habituais de auditoria (BRASIL, 1970, Art. 2).

Em relação as auditorias, para Muniz (2017), o Artigo 5 refletia um caráter essencialmente contábil. Estava ausente a avaliação dos resultados obtidos pelos gestores. Para o autor, o papel da auditoria não “adentraria no mérito do ato administrativo na efetividade ou na eficácia do mesmo, não contemplando todos os objetivos constitucionais do sistema de controle interno” (MUNIZ, 2017, p. 45). Entretanto, o inciso VII do Artigo 5 do Decreto nº 67.090²⁴/70 estabelecia que um dos objetivos básicos dos procedimentos de auditoria era “criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo (BRASIL, 1970, Art. 5).

Uma segunda reforma administrativa foi feita no final dos anos 70, sendo caracterizada como um desenho institucional de centralização da auditoria no Poder Executivo. Essa reformulação se deu com o rearranjo dos Sistemas de Administração Financeira, realizada pelo então ministro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), Delfim Neto²⁵. Através do Decreto nº 84.362²⁶ de 1979, as Inspetorias foram denominadas de Secretarias de Controle Interno (CISSET). As CISSETs tinham como finalidade a execução das atividades comuns dos sistemas de administração financeira e de contabilidade. As CISSETs foram transferidas para a SEPLAN, juntamente com o novo órgão responsável pela orientação, supervisão e fiscalização das CISSETs: a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN). Criada pelo Decreto nº 84.362/79, a SECIN passou a ser o órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. É a primeira vez que o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo é subordinado diretamente à Presidência da República. Este movimento de centralização do sistema de controle para a estrutura administrativa da

²⁴ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67090-20-agosto-1970-408592-norma-pe.html>. Último acesso em 27/01/2020.

²⁵ Garcia (2011) traz à baila a saída do Ministro Delfim Neto do Ministério da Fazenda para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), no final dos anos 70, com o discurso de que iria colocar em ordem as finanças públicas. No entanto, Delfim Neto realiza tão somente a reforma dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria.

²⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-norma-pe.html>. Último acesso em 27/01/2020.

Presidência é relevante e indica o início da supervisão ministerial, ao fim e ao cabo, por parte do chefe do Poder Executivo através da supervisão dos ministérios pelos Ministros de Estado.

A aprovação do Regulamento do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais estabelecidos pelo Decreto nº 84.362²⁷/79 veio um ano mais tarde, através da publicação do Decreto nº 85.234²⁸, de 1980. Vale ressaltar que o regimento interno de cada Ciset dentro dos ministérios e órgãos equivalentes era elaborado pelo chefe de cada pasta respectiva, mas necessitava da aprovação da Secretaria Central de Controle Interno. Isto visava a uniformidade dos sistemas (BRASIL, 1980, Art. 2).

Entretanto, a centralização do sistema de controle interno dentro da estrutura da Presidência da República foi interrompida em 1986. Com o fim do regime militar, começa a transição para a democracia. Até então, a elaboração do controle interno tinha sido feita em um contexto de governo de exceção, apontando para movimentos de governos autoritários que buscaram controlar a burocracia do Executivo Federal. A caminho da redemocratização, espera-se que os controles internos sejam balizados pelos controles externos, onde haja *checks and balances*, possíveis em regimes democráticos.

O Decreto nº 92.452²⁹, de 10 de março de 1986 extinguiu a SECIN e reorganizou a responsabilidade das auditorias nas Ciset localizadas nos ministérios do Poder Executivo Federal. Diretamente subordinada ao Ministro de Estado da Fazenda, nasceu a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que atuaria como um dos órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro. Conforme o parágrafo único do Art. 5º do Decreto nº 92.452/86:

As atividades de auditoria contábil e de programas, a que aludem os artigos 18 a 20 do Decreto nº 84.362, de 1979, e 8º a 10 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 85.234, de 1980, serão executadas, preferencialmente, pelas Secretarias de Controle Interno (Cisets), de cada Ministério Civil e pelos órgãos de competência equivalente, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de controle interno, sobretudo, a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização específica dos órgãos setoriais do Sistema de Auditoria. (BRASIL, 1986, Art. 5)

²⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-publicacaooriginal-1-pe.html>. Último acesso em: 27/01/2020.

²⁸ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85234-6-outubro-1980-434645-publicacaooriginal-1-pe.html>. Último acesso em: 27/01/2020.

²⁹ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/515092>. Último acesso em 27/01/2020.

Em dezembro do mesmo ano, através do Decreto nº 93.874³⁰, é organizado o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo. Segundo Garcia, é a primeira vez que o termo Sistema de Controle Interno é utilizado como previsto na CF/1967 (GARCIA, 2011, p. 119). O SCI é composto pelo Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria³¹ e pelo Sistema de Programação Financeira³² (BRASIL, 1986, Art. 1). Ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal cabia as seguintes competências:

Art. 2º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem as seguintes finalidades:

I - criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento e

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução de contratos, convênios, acordos e ajustes.

Este modelo permaneceu até a nova constituição federal, elaborada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (ANC), em plena transição democrática. Durante a reformulação do Sistema de Controle Interno na ANC³³, ocorreram algumas disputas pelo novo arranjo do controle interno, principalmente no que tange ao do Poder Executivo. De um lado, a STN disputava por maior autonomia do controle interno do Executivo: acreditava que o controle interno estivesse à serviço da gestão e mais orientado para os resultados das políticas públicas. Por outro lado, o TCU desejava um arranjo mais conservador do controle interno, no qual fosse mais restrito ao controle do Poder Legislativo, servindo a priori, como um apoio ao controle externo (GARCIA, 2011). As principais mudanças ocorridas na Constituição de 1988 (CF 88) dizem respeito à fiscalização, à auditoria financeira e orçamentária.

No que diz respeito à fiscalização, o Art. 71 da CF 67 designava ao controle interno e externo a responsabilidade pela fiscalização financeira e orçamentária da União. Na CF 88, através do Artigo 70 estende essa fiscalização realizada pelos controles para a

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93874.htm. Último acesso em 27/01/2020.

³¹ Instituído pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

³² Instituído pelo Decreto nº 64.441, de 30 de abril de 1969.

³³ Para maiores detalhes sobre como ocorreu a reformulação do SCI, pode ser consultado um artigo de minha autoria a ser publicado em 2020 na [Revista da CGU](#), intitulado Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: Mudanças e Agentes Políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

fiscalização contábil, operacional e patrimonial. Para além da União, foram incluídas como alvos de fiscalização as entidades da administração direta e indireta. A principal mudança nesse aspecto entre as duas constituições se dá na descentralização do controle interno do Poder Executivo Federal como responsável pela fiscalização. A CF 88 introduziu novos parâmetros de fiscalização à legalidade, tornando tanto o controle externo quanto o controle interno de cada Poder como atores responsáveis pela fiscalização.

Para Santos (2013), a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)³⁴ da administração de Sarney foi relevante para o novo escopo do controle interno na Constituição de 1988. Este movimento reitera a retomada dos mecanismos de *checks and balances* com a redemocratização. As investigações apontaram o ex-presidente Collor como um dos responsáveis de um esquema de corrupção, má gestão do recurso público e favorecimento de contratos a grandes companhias. Para o autor, os relatórios da CPI fortaleceram o Congresso, inseriu mecanismos de controle orçamentário e motivou a elaboração do sistema de controle interno dentro de cada Poder, como previsto na Constituição de 1988 (SANTOS, 2013, p. 113).

Outra mudança na CF 88 foi a designação de que cada Poder tivesse seu próprio controle interno com o intuito de que pudessem atuar em cooperação e de maneira articulada em prol do controle interno da União (BRASIL, 1988, Art. 74). O Quadro 1 mostra as principais características dos arranjos do SCI entre a CF 67 e a CF 88. Entretanto, é necessário lembrar do peso que cada regime político tinha no escopo dessas formulações. A Constituição de 1967 foi elaborada em um contexto de regime de exceção, onde o Congresso operava com baixíssima autonomia e as instituições políticas com muitas restrições. A Constituição de 1988 foi elaborada na redemocratização, trazendo para o SCI um contexto de maior *accountability*.

³⁴ A menção é da CPI Mista que investigou as atividades do empresário Paulo César Siqueira Cavalcante Farias, conhecido como PC Farias, no governo de Fernando Collor de Mello. Maiores informações em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/266246-especial-cpis-1---as-atividades-de-pc-farias-no-governo-fernando-collor-de-mello-----05--58--->. Último acesso em 27/01/2020.

Quadro 1 – Sistema de Controle Interno nas Constituições de 1967 e de 1988

CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988
Fiscalização	
Tipo Financeira e Orçamentária Responsável Congresso Nacional SCI ³⁵ do Poder Executivo	Tipo Financeira, Orçamentária, Contábil, Operacional e Patrimonial Responsável Congresso Nacional SCI dos Três Poderes
Controle Externo	
Congresso Nacional Tribunal de Contas da União	Congresso Nacional
Controle Interno	
SCI apenas no Poder Executivo	SCI nos Três Poderes

Fontes: Constituição Federal Brasileira de 1967 e Constituição Federal Brasileira de 1988 (Elaboração Própria, 2019)

3.3. A emergência da Secretaria Federal de Controle Interno

A publicação do relatório final da CPI que investigou a administração de Fernando Collor, mencionada anteriormente, fez recomendações a respeito do sistema eleitoral, financiamento de campanha, ciclo orçamentário e controle interno (SANTOS, 2013, p. 114). No Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, na “Seção X.8 – Outras Recomendações”, recomenda-se:

[...] envidar esforço especial para dar celeridade à tramitação dos seguintes projetos de lei, de grande relevância para sanar muitos dos problemas detectados no curso da investigação: Projetos de Lei do Senado nº 350/91 (que trata da criação da Secretaria Federal de Controle Interno); nº 351/91 (cria a Ouvidoria-Geral da República); nº 19/92 (que trata da Lei nº 8031/91, relativa ao Programa Nacional de Desestatização); nº 42/92 (sobre as despesas governamentais de caráter sigiloso); nº 70/92 (acerca de tratados internacionais sobre sigilo bancário); nº 90/92 (referente à criação de imunidade penal de testemunha); nº 92/92 (altera o prazo prescricional previsto no Código Penal); nº 111/92 (sobre a nomeação de Presidentes de instituições oficiais de crédito);

³⁵ Sistema de Controle Interno

nº 116/92 (modifica a Lei nº 8443/92, reguladora do TCU) e nº 120/92 (institui o número único de registro civil) (BRASIL, 1992, p. 361).

A referência ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 350³⁶, de 25 de outubro de 1991, de autoria do então Senador Pedro Simon (MDB/RS), foi a primeira tentativa de criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) como órgão vinculado à Presidência da República. Segundo Santos, a proposta da criação da SFC no PLS 350/1991 teria amplo poder de agir e ser administrada por um secretário independente com mandato fixo (SANTOS, 2013, p. 119). Entretanto, de acordo com pesquisa eletrônica realizada no site do Senado³⁷, após passar pela Mesa Diretora do Senado Federal sem apresentação de emendas, em novembro de 1991, o PLS 350/1991 seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde enfrentou parecer não favorável ao projeto, pelo Senador Carlos Patrocínio, no dia 24 de junho de 1992. Um dia depois, a Presidência da República foi notificada sobre a rejeição do projeto, respaldada no parecer da CCJ que indicou inconstitucionalidade da matéria.

Embora o PLS 350/1991 tenha sido rejeitado, Santos (2013) aponta outras influências para a criação da SFC, que aconteceria três anos depois da primeira proposta do Senado. Segundo o autor, o papel da Comissão Especial³⁸ foi importante para aumentar a pressão pelo rearranjo do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, para além dos relatórios das CPIs. Para o autor, o papel da Comissão Especial foi o impulso final para que, em 1994, Itamar Franco editasse a Medida Provisória (MPV) 480³⁹, que estabeleceu a criação da Secretaria Federal de Controle Interno e a reorganização o sistema de controle interno (SANTOS, 2013, p. 120).

³⁶ Até 27/01/2020, não consegui encontrar a versão online do projeto. Fiz solicitação ao Atendimento do Usuário do site do Congresso Nacional, mas até a presente data não obtive resposta.

³⁷ Até o dia 18 de setembro de 2019, o site do Senado não disponibilizou na íntegra o teor do projeto. Constava apenas informações sobre a tramitação do documento, rejeitado em 25 de junho de 1992. Para mais informações, acessar: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/31294>

³⁸ O Decreto nº 1.001/1993 criou a Comissão Especial, com âmbito de atuação na Administração Pública Federal direta e indireta. A Comissão Especial tinha como principal finalidade auxiliar as investigações do Congresso Nacional junto à Comissão Mista Parlamentar de Inquérito de Orçamento. Ademais, cabia a ela elaborar propostas ao Presidente da República para a “a adoção de providências, inclusive de natureza legislativa, com o objetivo de corrigir ou coibir fatos ou ocorrências contrárias ao interesse público” (BRASIL, Decreto nº 1.001, 1993, Art. 1, V).

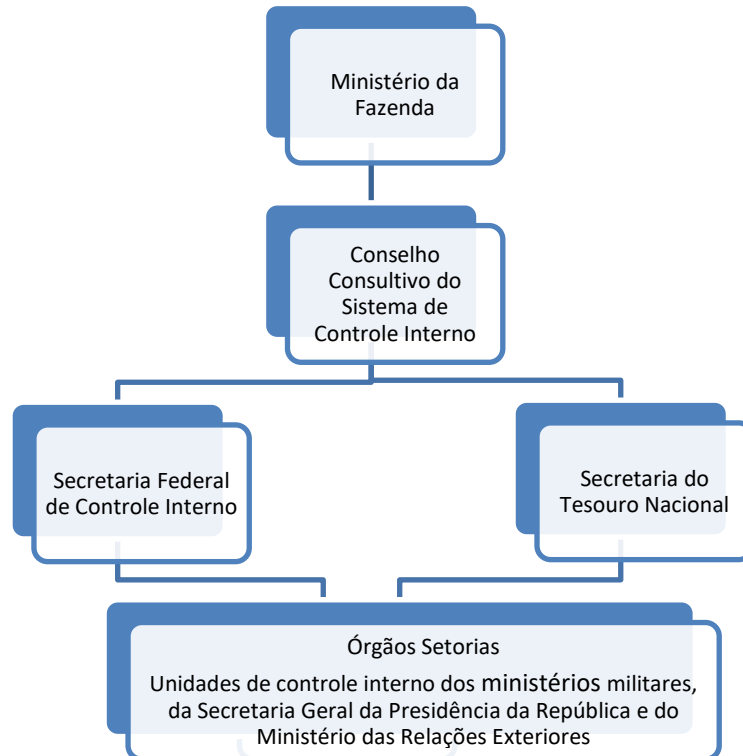
³⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm. Último acesso em 27/01/2020.

Garcia (2011) aponta que as pressões também vieram através da STN, da União Nacional dos Analistas de Finanças e Controle (Unacom) e do TCU. Pela STN, a pressão nos parlamentares se materializou na Lei nº 8.490/1992, quando ambos propuseram a reestruturação do sistema de controle interno. Mais especificamente, o inciso V, do Art. 3, da Lei nº 8.490/1992, estabelecia a Secretaria de Controle Interno dentro da estrutura administrativa da Secretaria-Geral da Presidência da República. Pela Unacom, as pressões vieram para a criação da Secretaria Federal de Controle como responsável pela coordenação do controle interno, do combate à corrupção e para melhor gestão dos recursos públicos (GARCIA, 2011, p. 129). Pelo TCU, as pressões vieram através das auditorias realizadas pelo órgão na STN e nas CISETs. Segundo Garcia (2011 apud OLIVIERI, 2008), os relatórios das auditorias apontaram vulnerabilidade que comprometiam o SCI. Um ponto comum entre os atores que defendiam uma reforma no sistema de controle interno era de que “o controle e a fiscalização sobre a administração pública exigiam independência dos auditores em relação aos gestores federais. Dessa forma, foram constituídos, com base no conceito de autonomia e na CF/1988, os argumentos de defesa das mudanças do SCI” (GARCIA, 2011, p. 130).

A criação da SFC se deu no contexto da MPV 480, de 27 de abril de 1994. O então Presidente da República, Itamar Franco, adotou a medida provisória para organizar e disciplinar os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo. Como finalidade, o “Sistema de Controle Interno do Poder Executivo visa à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a administração financeira do Tesouro Nacional e a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores público” (BRASIL, 1994, Art. 1). Ressaltando que o SCI do Poder Executivo não apresentava prejuízos das competências constitucionais e legais de outros poderes (BRASIL, 1994, Art. 2), o mesmo foi organizado mediante as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão, sob a orientação técnica e normativa da SFC, cabendo à STN a orientação das atividades de administração financeira e contabilidade (BRASIL, 1994, Art. 3). Com exceção das CISETs da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, a SFC incorporou as demais CISETs dos ministérios civis, mantendo o arranjo com um caráter sistêmico (GARCIA, 2011). O compromisso por parte dos dirigentes da SFC se voltou para a fiscalização – independente e autônoma

– das práticas dos agentes dos órgãos federais e para a avaliação da execução das metas físicas da gestão pública federal (GARCIA, 2011, p. 131). A proposta da MPV 480/1994 criou a SFC no âmbito do Ministério da Fazenda, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Estrutura do SCI pela MPV 480/1994



Fonte: MPV 480/1994.

A MPV 480/1994 marcou uma nova fase no controle interno do Poder Executivo Federal, na qual o destaque para a autonomia funcional e hierárquica, tentando aumentar a frágil confiabilidade do sistema na crise política e econômica que o país passava na década de 90, é registrado por um dos agentes de controle interno entrevistados na tese de doutorado de Garcia (2011):

“Eu considero que o que aconteceu de 92 a 94 foi uma discussão que levou à revolução do modelo de controle até então praticado. Isso é o que acontece com o nascimento da Secretaria Federal de Controle. Foram dois anos de intensa discussão. Foram dois anos de uma luta muito grande, de dez ministros da Fazenda; foram dois anos em que a carreira teve um choque de desprestígio, em que a remuneração caiu drasticamente, caiu de mais de 2700 dólares para mais ou menos 400 dólares. Foi um caos. A partir do caos é que você renasce; a Secretaria Federal, para mim significou isso, o renascimento a partir do caos.

O renascimento do controle sob outra lógica, uma visão completamente diferente de tudo aquilo que havia sido praticado até então. E mais do que isso, significava colocar em prática anseios de muitas pessoas que ajudaram a construir o controle e que viram que muitas das propostas não se encaixaram na prática” (CI-01Y- entrevista concedida à autora da tese –, dez.2009). (GARCIA, 2011, p. 131).

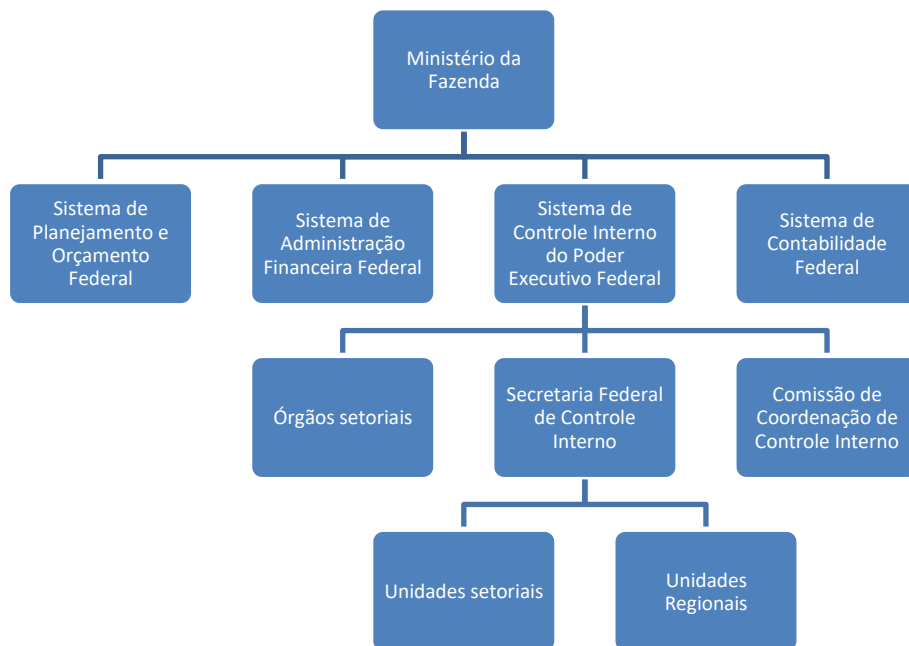
Ao Conselho Consultivo do Sistema de Controle Interno competia, basicamente, promover a integração das áreas coordenadas pela SFC e pela STN e a definir e editar normas relativas às áreas coordenadas pela STN e SFC. O conselho era integrado por titulares da SFC, da STN e de outras unidades setoriais, seccionais e regionais de controle interno. A Presidência do conselho ficava a cargo do Ministro da Fazenda (BRASIL, 1994).

Integrando a SFC, faziam parte as CISETs, as unidades regionais de controle interno nos estados (Delegacia Regional de Controle) e a Corregedoria-Geral do Controle Interno. Cabe destacar aqui a relação da SFC com as CISETs neste momento. Conforme entrevistas de ex-dirigentes da SFC, existiam limites culturais e técnicos dentro das CISETs que não corroboraram para uma autonomia entre as secretarias e os gestores federais. Com a criação da SFC, houve maior pressão para que a autonomia do controle interno acontecesse. O início desta relação foi caracterizado por dificuldade de alinhamento entre os dirigentes da SFC e os demais ministérios – uma consequência para as relações institucionais. Na prática, ocorriam duas subordinações hierárquicas por parte dos dirigentes das CISETs: em uma direção, uma subordinação ao ministro de uma pasta; em outra, uma subordinação à SFC (GARCIA, 2011, p. 136-137).

Dentro deste período, os esforços da SFC para ser tida como o novo órgão de controle interno central foi se desenvolvendo. Conforme apontado por Garcia (2011), em 1998, dado o contexto de crise econômica no País e a necessidade de ajustes orçamentários, o Ministério da Fazenda acolhe a solicitação da SFC de alterações das funções da Secretaria. O resultado foi a redução de competências e a redefinição do SCI em três sistemas independentes: o de Sistema de Administração Financeira Federal (SAF), o de Sistema de Contabilidade Federal (SCF) e o de Sistema de Controle Interno (SCI). No Sistema de Controle Interno, a sugestão acolhida tornou a SFC o órgão central do novo Sistema de Controle Interno (GARCIA, 2011, p. 139).

Em 25 de junho de 1999, a MPV nº 1.893-67⁴⁰ publica a reestruturação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A Figura 3 aponta para as mudanças, mas detém-se aos detalhes do SCI do Poder Executivo Federal.

Figura 3 - SCI do Poder Executivo Federal elaborado pela MP nº 1.893-67/99 ⁴¹



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal cabia a responsabilidade por formular o planejamento estratégico nacional, planos nacionais para desenvolvimento econômico e social, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos anuais, para além de gerenciar o planejamento e orçamento federal (BRASIL, 1999, Art.2). Ao Sistema de Administração Financeira Federal competia as atividades de programação financeira da União, de supervisão do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira (BRASIL, 1999, Art.8). Cabe ressaltar aqui que STN foi definida como órgão central do SAF, apontando para a

⁴⁰ Reedição da MPV 480/1994. É necessário ressaltar que esta medida provisória teve 88 reedições.

⁴¹ O documento base encontrado nesta pesquisa para a MP nº 1.893-67/99 se encontra disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14361#diario>. A medida provisória se encontra a partir da página 10976 do documento. Agradeço ao Lucas Henrique pela ajuda para encontrar documentos nos sítios eletrônicos de documentos anteriores à 2000. Os mesmos não são encontrados tão facilmente.

separação do controle interno, antes tido pelo mesmo. Ao Sistema de Contabilidade Federal, coube a responsabilidade de averiguar a situação patrimonial, financeira e orçamentária da União com o objetivo de registrar e evidenciar as consequências de operações realizadas por órgãos ou entidades governamentais para a estrutura do patrimônio da União, dentre outras atividades (BRASIL, 1999, Art.12-13).

Ao SCI do Poder Executivo Federal coube a responsabilidade de avaliar a gestão governamental e a gestão dos agentes federais a fim de auxiliar o controle externo. Essa avaliação compreendia atividades de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1999, Art.17). Tinha como finalidades avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas governamentais e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade dos resultados, em termos de eficácia e eficiência; exercer o controle das operações de crédito; e apoiar o controle externo (BRASIL, 1999, Art.18).

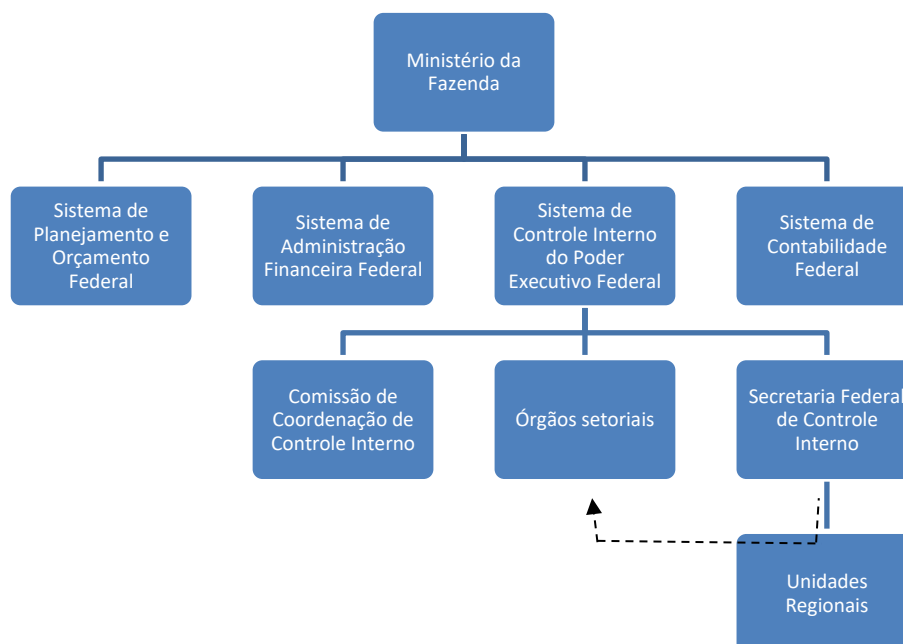
Integrava o SCI Poder Executivo Federal: a SFC, como órgão central; os órgãos setoriais, que integravam a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e dos órgãos da Presidência da República; as unidades setoriais, isto é, unidades administrativas integrantes do órgão central do Sistema, com atuação nos Ministérios civis, com exceção no das Relações Exteriores e de Defesa; e as unidades regionais, ou seja, unidades administrativas integrantes do órgão central do Sistema, localizadas nos Estados. Por fim, constitui-se um órgão colegiado de coordenação do SCI, a saber, a Comissão de Coordenação de Controle Interno, responsável pela promoção da integração e alinhamento do controle interno dentro dos respectivos órgãos e unidades.

É importante ressaltar que, neste momento, os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao averiguar indícios de irregularidades, deveriam comunicar ao Ministro supervisor da unidade gestora ou entidade e, após a autorização dessa autoridade, deveriam comunicar aos respectivos órgãos de controle interno e externo para que fossem tomadas as devidas providências (BRASIL, 1999, Art.36, §6). Isto significa que, neste modelo proposto por esta medida provisória, as notificações sobre irregularidades, antes de chegarem ao Ministro da Fazenda (então supervisor da SFC), passavam pelo crivo dos ministros das pastas onde tais

irregularidades eram encontradas. Uma crítica pertinente aqui é o comprometimento da eficácia do controle interno, uma vez que a escolha por reportar ou não irregularidades encontradas na administração pública ficava, a priori, à mercê da escolha do órgão ou entidade investigada.

Em setembro de 1999, foi publicada MPV nº 1.893-70/99⁴² com o intuito de propor uma nova organização dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Figura 4). Aqui, a principal mudança foi a extinção das CISETs. O argumento se pautava na necessidade de centralização do sistema, voltando para a SFC a responsabilidade de órgão central com o auxílio dos órgãos regionais. Com a extinção das CISETs, foi-se estabelecido que, complementarmente, cada Ministério tivesse um Assessor Especial incumbido de atividades de Controle Interno, responsável pela articulação do SCI.

Figura 4 - SCI do Poder Executivo Federal pela MPV 1.893-70/99



Fonte: Elaboração própria, 2019.

⁴² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14458#diario>. MPV nº 1.893-70/99 a partir da página 16273.

Segundo entrevistas realizadas por Garcia (2011) com agentes do controle interno, nesta nova reforma do SCI a função de auditoria estava em crise. Ganhou centralidade a ideia do SCI como um assessoramento à Presidência da República, colocando o apoio ao TCU como uma competência secundária. A partir daí, ganhou foco a área de avaliação de programas de governo, tais como as fiscalizações de execução de recursos federais por entes subnacionais

3.5. A Corregedoria-Geral da União

A publicação do Decreto nº 3.591, publicado em 06 de setembro de 2000, regulamentou o novo modelo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Dentre as principais atividades do SCI, destacam-se a supervisão ministerial, o aperfeiçoamento da gestão pública e o auxílio ao exercício do Presidente da República (BRASIL, 2001, Art.7). É reforçado neste decreto que a composição do SCI do Poder Executivo Federal se dê pela SFC (órgão central), pelos órgãos setoriais (CISSETs remanescentes da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa), e pelas unidades setoriais (unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa).

Após sucessivas reedições da MPV 480/1994, a publicação da Lei 10.180, em 06 de fevereiro de 2001, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. No que diz respeito a este último, faziam parte dois familiares integrantes: o SCI a SFC (como órgão central) e os órgãos setoriais (CISSETs do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil).

Entretanto, o novo modelo não durou muito. Em abril de 2001, através da MPV nº 2.143-31, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) reorganizou a estrutura da Presidência da República e criou a Corregedoria-Geral da União (CGU). A CGU passou a integrar a Presidência da República (BRASIL, 2001, Art. 1). Sem uma ampla estrutura administrativa⁴³, as responsabilidades e finalidades da CGU foram definidas. Competia a

⁴³ O parágrafo único do Art. 6 da MPV nº 2.143-31/2001, aponta somente que “A Corregedoria-Geral da

ela “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público” (Art. 6), “cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde” (Art. 14A), podendo a mesma instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos, podendo aplicar penalidades administrativas cabíveis. Ainda no Artigo 14, há a definição para as responsabilidades do Corregedor-Geral da União, incumbido, especialmente:

- I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;
 - II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo as respectivas comissões, bem assim requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
 - III - acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal;
 - IV - realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na Administração Pública Federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências, ou a correção de falhas;
 - V - efetivar, ou promover, a declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos, e na nulidade declarada;
 - VI - requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da Administração Pública Federal;
 - VII - requisitar, a órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou, quando for o caso, propor ao Presidente da República que sejam solicitadas as informações e os documentos necessários a trabalhos da Corregedoria-Geral da União;
 - VIII - requisitar, aos órgãos e às entidades federais, os servidores e empregados necessários à constituição das comissões objeto do inciso II, e de outras análogas, bem assim qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução do processo;
 - IX - **propor medidas legislativas ou administrativas** e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;
 - X - desenvolver outras atribuições de que o incumba o Presidente da República.
- (BRASIL, Medida Provisória nº 2.143-31, 2001, Art. 14A, § 5º, grifo nosso)

Menos de um ano depois, é publicado o Decreto nº 4.113⁴⁴, em fevereiro de 2002. Acontece então a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (órgão central do SCI do Poder Executivo Federal) de dentro do Ministério da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República, juntamente com a Comissão de Coordenação de Controle

União tem, em sua estrutura básica, o Gabinete, a Assessoria Jurídica e a Subcorregedoria-Geral”.

⁴⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm. Último acesso em 10/01/2020.

Interno. As competências de controle interno e auditoria, antes sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda, são transferidas para a Casa Civil.

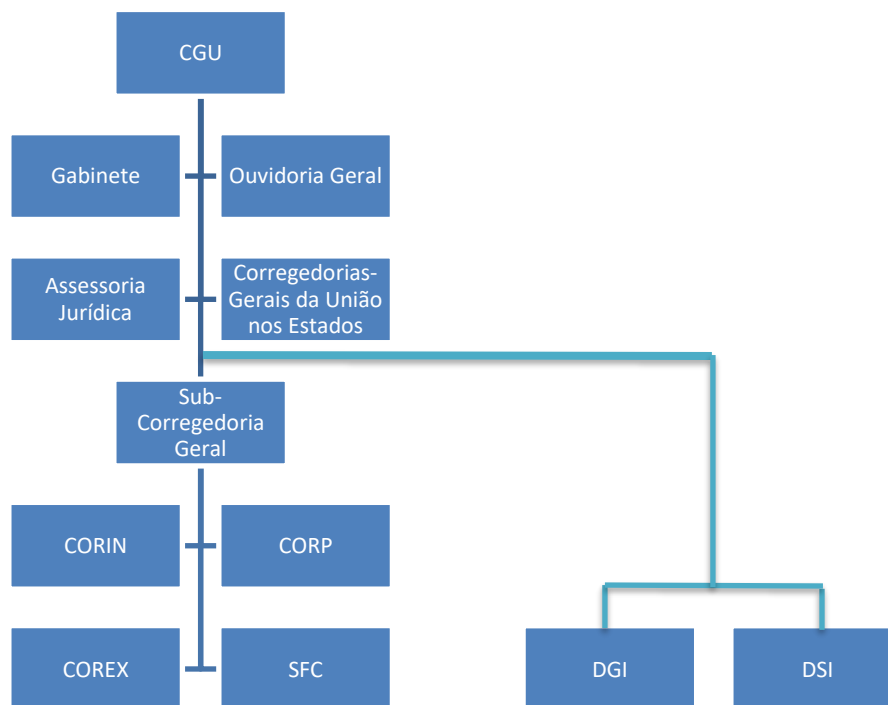
Em 7 de fevereiro de 2002, outro decreto é publicado, agora dispondo da organização da Presidência da República e dos Ministérios. O Decreto nº 4.118/2002⁴⁵ restabeleceu as competências da Corregedoria-Geral da União (Art. 16), atribuindo a mesma a competência de auxiliar direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público; realizar o controle interno e a auditoria pública; e dispor de uma ouvidora-geral.

Em março do mesmo ano, através do Decreto nº 4.177⁴⁶, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) transfere da estrutura da Casa Civil da Presidência da República para a da Corregedoria-Geral da União a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (BRASIL, 2002, Art. 1). As competências de controle interno e de auditoria pública da Casa Civil e as competências de ouvidoria-geral do Ministério da Justiça são transferidas para a CGU. A figura 5 ilustra a estrutura organizacional da CGU depois da incorporação da SFC.

⁴⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118impresao.htm. Último acesso em 10/01/2020.

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm. Último acesso em 10/01/2020.

Figura 5 - Estrutura organizacional da CGU (após incorporação da SFC)



Fonte: SANTOS, 2013.

O Decreto nº 4.304⁴⁷, de 16 de julho de 2002, integra a Corregedoria-Geral da União ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, transformando a CGU em órgão central do SCI. Às unidades regionais de controle interno, coube o exercício das competências da CGU que lhes fossem delegadas. À SFC, coube ainda desempenhar as funções operacionais de competência do Órgão Central do Sistema. Ademais, competia à SFC propor à CGU a normatização, sistematização e padronização dos procedimentos operacionais dos órgãos e das unidades integrantes do SCI, auxiliar a CGU na supervisão técnica das atividades desempenhadas pelo SCI, dentre outras competências que, em essência, voltavam-se para auxiliar a CGU. Esta última contou ainda com a existência do apoio dos Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, serviço anteriormente prestado a SFC.

⁴⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm. Último acesso em 11/02/2020.

3.6. A Controladoria-Geral da União

Em 2003, com novos resultados eleitorais para o país, o novo Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (PT), transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União através da Medida Provisória nº 103/2003, posteriormente transformada na Lei nº 10.683/2003. Na Exposição de Motivos da MPV nº 103/2003⁴⁸:

A Corregedoria-Geral da União passa a denominar-se Controladoria-Geral da União, atendendo-se à necessidade de adequação da denominação às suas funções, que envolvem não somente a correção interna do Poder Executivo, mas também o controle interno, de natureza preventiva, e as atividades de ouvidoria-geral que, nos termos do § 3º do art. 37 da Constituição, devem ser orientadas, inclusive, para tornar efetivo o direito de reclamação dos usuários de serviços públicos e à proteção dos direitos do cidadão frente à Administração. (BRASIL, 2003, EM Interministerial nº 1 /CC/MJ)

Na prática, a estrutura administrativa da Controladoria-Geral da União se expandiu. Agora, como estrutura básica, a CGU tinha o Gabinete, a Assessoria Jurídica, a Comissão de Coordenação de Controle Interno, a Subcontroladoria-Geral, a Ouvidoria-Geral da República, a Secretaria Federal de Controle Interno e até três Subcontroladorias. A CGU ainda se manteve na estrutura administrativa da Presidência da República, sendo a esta última subordinada.

Em caráter normativo, duas novas competências foram introduzidas durante o processo de conversão da medida provisória em lei na Câmara dos Deputados. A emenda modificativa nº 12, de autoria do então Deputado Federal Wasny Nakle de Roure (PT), apresentou duas novas competências para o órgão, sendo as mesmas incorporadas na nova lei: o combate à corrupção e o compromisso com a transparência.

O combate à corrupção se consolidou com a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)⁴⁹, um órgão consultivo integrante da estrutura básica da CGU. Foi criado com o objetivo de planejar estratégias de combate à corrupção, de elaborar medidas para a melhoria de políticas e estratégias no âmbito da administração pública federal.

O compromisso com a transparência pode ser compreendido por duas maneiras.

⁴⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm.

⁴⁹ Regulamentado pelo Decreto nº 4.923/2003.

A primeira, nota-se pela substituição do cargo de Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (proposto pela MPV nº103/2003) pela nomenclatura de Ministro de Estado do Controle e da Transparência (aprovado pela Lei nº 10.683/2003). A segunda foi dada pela redação do Art. 17, parágrafo primeiro, da Lei nº 10.683/2003, ao priorizar o “incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal”.

Em julho de 2003, através do Decreto nº 4.785, foi aprovada a estrutura organizacional da CGU, regulamentando a Lei nº 10.683/2003. O Art. 3 dispõe da estrutura organizacional da CGU.

- I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:
 - a) Gabinete;
 - b) Assessoria Jurídica; e
 - c) Subcontroladoria-Geral da União:
 - 1. Diretoria de Instrução;
 - 2. Diretoria de Gestão Interna; e
 - 3. Diretoria de Sistemas e Informação;
 - II - órgãos específicos singulares:
 - a) Ouvidoria-Geral da República;
 - b) Corregedoria da Área Econômica;
 - c) Corregedoria da Área Social;
 - d) Corregedoria da Área de Infra-Estrutura; e
 - e) Secretaria Federal de Controle Interno:
 - 1. Diretoria de Auditoria de Programas da Área Econômica;
 - 2. Diretoria de Auditoria de Programas da Área Social;
 - 3. Diretoria de Auditoria de Programas da Área de Infra-Estrutura;
 - 4. Diretoria de Auditoria de Programas da Área de Administração;
 - 5. Diretoria de Planejamento Estratégico e Avaliação das Ações de Controle;
 - 6. Diretoria de Auditoria Especial e de Pessoal;
 - III - unidades descentralizadas: Unidades da Controladoria-Geral da União nos Estados;
 - IV - órgãos colegiados:
 - a) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; e
 - b) Comissão de Coordenação de Controle Interno.
- (BRASIL, 2003)

Em junho de 2005, o Decreto nº 5.482 regulamentou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, que tinha como finalidade disponibilizar informações sobre a execução orçamentária e financeira da União.

Um mês depois, a publicação da Lei nº 11.204⁵⁰ altera a redação do Art. 17 da Lei nº 10.683 e atribui a CGU a competência de prevenção e de combate à corrupção e a de

⁵⁰ Resultado da Medida Provisória nº 259/2005.

correição e criou uma secretaria no órgão voltada para tal finalidade. Esta secretaria foi regulamentada através do Decreto nº 5.683/2006, a saber, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) voltada para a formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública.

A estrutura administrativa da CGU voltou a mudar com a publicação do Decreto nº 8.109/2013, da então Presidente da República, Dilma Rousseff (PT). Da seção que trata sobre os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, foi extinta a SubControladoria-Geral da União. Em seu lugar, entrou a Secretaria-Executiva, que contava com a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas. Dos órgãos específicos singulares, a SFC permaneceu com as Diretorias de Auditoria da Área Econômica, Social e de Infraestrutura, mas adicionou a Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações e a Diretoria de Planejamento das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial. A Corregedoria-Geral da União entrou como um dos órgãos específicos singulares, trazendo consigo as Corregedorias-Adjuntas da Área Econômica, de Infraestrutura, Social. Ainda como órgãos singulares, o decreto inseriu a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que contava com a Diretoria de Transparência e Controle Social e a Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional. Por fim, como órgão colegiado, criou a Comissão de Coordenação de Correição.

Muniz (2017) relembra a importância da Lei de Acesso à Informação (LAI)⁵¹ e da Lei Anticorrupção (LAC)⁵² como importantes marcos para novas responsabilidades por parte da CGU. Com a publicação da LAI, a Ouvidoria Geral da União assumiu as competências por receber e responder às solicitações de acesso à informação no âmbito da Controladoria-Geral da União. Com a publicação da LAC, a CGU passou a ser responsável pela gestão de cadastros de empresas, entidades, e pessoas físicas sancionadas. Além disso, tornou-se responsável também por “processos dos entes

⁵¹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

⁵² Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

privados que tenham por objeto a apuração de responsabilidade de entes privados decorrente de sua relação com a administração pública” (MUNIZ, 2017, p. 71). Em 2015, a publicação do Decreto nº 8.420 regulamentou a LAI e outorgou à CGU a responsabilidade de expedir normativos sobre integridade de entidades, multas para acordos de leniência, dentre outros.

Em maio de 2016, a entrada de Michel Temer (PMDB) como Presidente da República tem como efeito imediato a publicação da Medida Provisória nº 726⁵³, reorganizando a estrutura administrativa da Presidência da República. Nesta medida, o então presidente extinguiu, dentre vários órgãos, a Controladoria-Geral da União. Na Exposição de Motivos dessa medida provisória⁵⁴, dois motivos foram postos para tais mudanças: eficácia e economia. A Exposição de Motivos da MPV 726 argumentava que ao reorganizar a estrutura da administração pública federal direta, a MPV 726 buscava promover melhor organicidade e eficiência às atividades desempenhadas levando em consideração a realidade econômica que o País enfrentava na época, a fim de diminuir as despesas públicas.

Por estes motivos, as estruturas administrativas da Secretaria de Portos da Presidência da República, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Cultura⁵⁵, o Ministério das Comunicações, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, a Casa Militar da Presidência República e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República foram extintas. Algumas das competências destes órgãos foram fundidas em outros já existentes, a fim de que suas atividades não fossem perdidas. Em relação a CGU, Temer discorre que “vale ressaltar que a extinção da CGU teve um terceiro propósito: alçar essa indispensável instituição à condição de ministério, de modo a valorizar-lhe tanto o papel quanto o peso de suas decisões e atuação” (BRASIL, 2016).

Assim, criou-se o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, responsável especialmente pela defesa do patrimônio público, pelo controle interno,

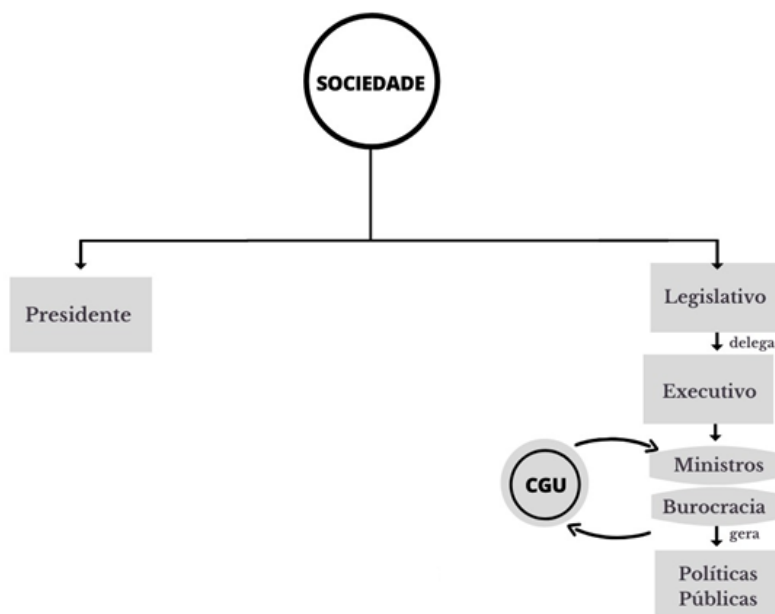
⁵³ Posteriormente transformada na Lei nº 13.341.

⁵⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-726-16.pdf

⁵⁵ Decisão posteriormente revogada com a publicação da MPV nº 728/2016.

auditoria, correição, prevenção e combate da corrupção e ouvidoria⁵⁶. A MPV 726/2016 recebeu 461 emendas da Comissão Mista no Congresso Nacional, sendo 39 referentes a extinção da Controladoria-Geral da União. Dentre elas, estava a solicitação pela manutenção do nome da CGU à nova nomenclatura. Transformada na Lei 13.341/2016, cria-se então o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

Figura 6 – Rede de delegação: CGU como Ministério



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Pela primeira vez, desde sua alocação na estrutura da Presidência da República, o órgão foi transformado em ministério. Sendo um órgão de monitoramento à serviço do Presidente, esta mudança implicou, em termos simples, que todas as informações levantadas pelo órgão que antes eram diretamente informadas ao Presidente, passaria pelo crivo do chefe da CGU, cujo status era de ministro. De acordo com a teoria de mandante-agente, a relação entre o presidente e o sistema de controle interno poderia ser modelada como, o Presidente (mandante) delegou a um agente (CGU) a responsabilidade pelo monitoramento dos seus outros agentes (ministros). Por outro lado, uma vez retirada da estrutura e da assessoria direta

⁵⁶ BRASIL, Medida Provisória 726, 2016, Art. 27.

ao Presidente, a CGU necessita reportar a suas informações primeiramente ao Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle, podendo este ser um dos ou ter ligação com os investigados. Dessa forma, este novo modelo implica em possíveis perdas de agência, assimetria informacional e aumenta as incertezas de que as mesmas informações chegarão ao Presidente.

A extinção da CGU e a criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle foi alvo de muitas críticas e protestos⁵⁷, a começar pelo ex-ministro da CGU com maior tempo de carreira no órgão, Jorge Hage. Em entrevista dada à BBC⁵⁸, Hage considera a extinção do órgão como um enfraquecimento ao combate à corrupção. Ao ser questionado se considerava a transformação da CGU em ministério ruim, o ex-ministro pontua:

Em primeiro lugar porque não está explicado qual a razão disso. Por que mudar o nome? Por que criar um ministério? Nem mesmo se a gente imaginar, por hipótese, que fosse por razões de economia, isso seria uma contradição, porque quando você cria um ministério, você não reduz a despesa, você aumenta, uma vez que os ministérios têm uma estrutura maior, mais pesada. Então, se não é por economia, é por quê? A ideia, me parece, é de descontinuar um símbolo, uma marca, uma bandeira de luta. O nome da CGU se transformou numa marca reconhecida no Brasil inteiro. Você chega nos rincões mais distantes do interior do Brasil, nos pequenos municípios, as pessoas sabem o que é CGU porque nossas equipes de fiscalização iam lá, levaram o nome da CGU no combate à corrupção. (...) A ideia era descontinuar uma vez que a CGU é vista como uma marca dos governos anteriores? É esse o problema? O fato é que há uma revolta geral da categoria dos servidores que têm a CGU incorporada como uma identidade, e o valor do simbólico nessas matérias, como a luta contra a corrupção, é muito importante, não é uma coisa desprezível. (ELIMINAR CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex-ministro. BBC, Brasília, 3 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36415055>> Acessado em: 10/12/2019.

Em novembro do mesmo ano, a publicação do Decreto nº 8.910 definiu a nova estrutura administrativa do órgão. Comparando com o último Decreto nº 8.109/2013 que regulamentou a estrutura administrativa da CGU, o decreto de 2016 substituiu a Assessoria Jurídica pela Consultoria Jurídica; a Diretoria de Sistemas e Informação pela Diretoria de Tecnologia da Informação. Dentro da SFC, excluiu a Diretoria de Auditoria da Área Econômica, a Diretoria de Auditoria da Área Social, a Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura, a Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações, a Diretoria de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e

⁵⁷ Cerca de 250 servidores do ministério da transparência entregam cargos. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cerca-de-250-servidores-do-ministerio-da-transparencia-entregam-cargos-19402041>. Último acesso em 15/01/2020.

⁵⁸ Eliminar CGU enfraquece combate à corrupção, diz ex- ministro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36415055>. Últim acesso em 15/01/2020.

Tomada de Contas Especial e cria, dentro da SFC, a Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção, a Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I, a Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II, a Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura, a Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão; Diretoria de Auditoria de Estatais.

Em maio de 2017, a MPV nº 782 redefiniu a organização da Presidência da República e foi posteriormente convertida na Lei nº 13.502/2017⁵⁹. No que diz respeito à CGU, as mesmas não introduziram mudanças no órgão.

⁵⁹ Posteriormente revogada pela Lei nº 13.844 de 2019.

4 AMPLIANDO OS HORIZONTES: AS ESTRATÉGIAS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DA CGU

Por que é necessário pensar o papel do Poder Legislativo no órgão de controle interno do Poder Executivo? Como argumentado nos capítulos anteriores, tendo a prerrogativa de investigar ministérios, a CGU se torna um mecanismo de controle interno disponível ao chefe do Poder Executivo para monitorar a atuação de ministros. No caso do Brasil, tais ministros são partidários e fazem parte de coalizões governamentais. Tais coalizões se localizam, a priori, no Poder Legislativo no nível federal. É através dessa arena que o desenho administrativo, aqui *agency design*, da CGU é deliberado e aprovado ou rejeitado. É na arena legislativa que o escopo do órgão se define, seja por iniciativa do Presidente ou por iniciativa do Legislativo. A literatura sobre a relação executivo-legislativo neste tópico é incipiente e esta seção se dedica a explorar as estratégias que cada poder dispõe para influenciar o escopo da CGU.

4.1. Estratégias presidenciais para o controle das coalizões

A escolha dos agentes para o governo incide em problemas de agência, tais como risco moral⁶⁰ e seleção adversa, isto é, o risco de que as ações de um agente possam não ser conhecidas pelo mandante e quando há assimetria informacional que possa comprometer a execução de um contrato, respectivamente (EPSTEIN; WEINGAST, 1987; KIEWIET; MCCUBINS, 1991; HUBER; SHIPAN, 2002, 2006). Tomando emprestada esta literatura tradicionalmente voltada para o parlamentarismo, a contratação ou demissão de ministros é vista como uma estratégia presidencial para selecionar “bons agentes” que estejam alinhados com os propósitos do mandante (STRØM, 2000; STRØM et al, 2003; HUBER; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008; DOWDING; DUMONT, 2015).

No caso brasileiro, o desafio é refletir a relação mandante-agente em um contexto de presidencialismo de coalizão, no qual existe um amplo leque de preferências políticas, uma vez que partidos distintos trabalham em equipe para realizar uma gestão de governo. Amorim Neto (2006) propõe um modelo para o cálculo de tomada de decisão que

⁶⁰ *Moral hazard.*

presidentes necessitam realizar caso queiram maximizar a execução de suas agendas. Após analisar 13 países Americanos por um período de 30 anos, o autor conclui que presidentes tendem a implementar suas políticas através do processo legislativo se os seus partidos têm uma quantidade considerável de assentos legislativos. Ademais, presidentes de partidos de um espectro de centro tendem a executar suas políticas também pela via legislativa. Este perfil de presidente costuma nomear gabinetes de maioria e seleciona criteriosamente ministros partidários para a composição de seu gabinete.

Em contrapartida, presidentes que possuem a prerrogativa constitucional de emitir decretos com força de lei e/ou possuem um alto poder de veto possuem a tendência de compor seus gabinetes com tecnocratas. Apesar dessa estratégia ser pragmática, “in the long run, this ministerial selection pattern may dangerously alienate parties and the legislature, which is always a risk for political stability” (AMORIM NETO, 2006).

A escolha de quais tipos de ministros integram os gabinetes depende consideravelmente em que tipo de regime os políticos estão inseridos. Amorim Neto e Samuels (2010) argumentam que primeiros ministros, em sistemas parlamentaristas, tendem a nomear membros partidários para a composição da coalizão, pois a sobrevivência do governo depende significativamente do apoio parlamentar. Em sistemas semi-parlamentaristas, é comum a escolha do chefe do Estado por membros não-partidários para a formação da coalizão. Entretanto, os autores ressaltam a diferença das estratégias presidenciais para a formação da coalizão de outros sistemas democráticos:

However, cabinet dynamics in pure presidential systems differ most clearly from all the rest. Because of the separation of survival and because presidents often possess powerful tools to implement their goals without fear of being tossed from office, legislative parties have relatively less control over the policy process in presidential systems than in other systems of government. This opens the door for presidents to appoint more non-partisans to cabinet ministries and to vary the degree of cabinet coalescence to a far greater degree than in other political systems (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010).

Presidentes brasileiros são constitucionalmente fortes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; INÁCIO; LLANOS, 2016). A Constituição de 1988 ampliou os poderes legislativos do presidente. A mesma permite ao presidente da República a iniciar o processo legislativo. É garantida a proposição de emendas à Constituição, a adoção de medidas provisórias, a proposição de projetos de leis e o direito de rejeitar ou sancionar matérias aprovadas no Congresso, expedir decretos e vetar projetos de leis (Art. 84,

Constituição Federal, 1988). Para além desses poderes, cabe exclusivamente ao presidente da República a iniciativa em matérias orçamentárias, matérias tributárias e a organização administrativa da Presidência da República.

Figueiredo e Limongi (1998) argumentam que os efeitos da ampliação de poderes legislativos presidenciais levam o presidente a ter um maior poder de agenda, isto é, “a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 23). A exclusividade de certas prerrogativas presidenciais é tida pelos autores como uma estratégia do Poder Executivo para antecipação de riscos. Uma vez que ele detém o poder da iniciativa e pode vetar emendas parlamentares que acarretem em modificações orçamentárias, o presidente mantém o *status quo* ao realizar o primeiro passo no processo legislativo.

Dado o alto multipartidarismo no Brasil, vale ressaltar os argumentos de que, por mais poderes que presidentes brasileiros possam ter, se faz relevante olhar para a relação Executivo-Legislativo no que diz respeito a nomeação ministerial. Raile, Pereira e Power (2009) apontam a nomeação como um recurso disponível ao presidente para barganhar apoio legislativo.

A teoria da presidência institucional (MOE, 2005, 2009; INACIO; LLANOS, 2015, 2016), influenciada pela teoria da escolha racional (OLSON, 1965; DOWNS, 1957), aponta para a importância do arranjo burocrático como uma estratégia que presidentes possuem para lidar com os impasses da delegação em um nível intraexecutivo.

Presidentes também podem utilizar duas estratégias importantes para lidar com problemas intraexecutivos: a politização e a centralização. Ancorada na literatura estadunidense, na qual presidentes não dispõem de muitos poderes constitucionais e formam gabinetes unipartidários. Por politização, compreende-se as mudanças no *staff* e nos gestores realizadas pelos presidentes. Essas alterações ocorrem, geralmente, como alocação de pessoas leais ao presidente no intuito de que a burocracia corresponda às expectativas do mesmo (LEWIS, 2008, 2009).

A centralização pode ser utilizada como uma estratégia para o alcance da agenda presidencial através do controle político dos ministros e da burocracia via centralização (MOE, 1985; 1989; MOE; WILSON, 1994). Esta refere-se à incorporação de funções do

Poder Executivo pelo gabinete executivo da Presidência.

Inácio e Llanos (2015, 2016) analisam que o rearranjo organizacional de presidências na América Latina é diferente a depender do tipo de gabinete adotado. As estruturas e arranjos burocráticos são estratégias presidenciais para a maximização da capacidade de coordenação do Poder Executivo. As autoras inovam para a colaboração dos estudos sobre presidências institucionais ao trazerem para o debate o papel dos tipos de gabinetes presidenciais e os constrangimentos específicos que eles impõem para a coordenação intraexecutiva. De um gabinete unipartidário, espera-se uma baixa divergência nos processos de *decision making*; presidentes tendem a não utilizar tanto do rearranjo institucional como estratégia para coordenar os seus gabinetes. Já em gabinetes multipartidários, dada a maior heterogeneidade partidária, espera-se que presidentes centralizem as estruturas importantes para a execução de suas agendas para dentro da presidência institucional.

Alinhada à teoria da presidência institucional e ao *presidential toolbox*, Inácio (2018) chama a atenção para uma estratégia que presidentes brasileiros têm realizado no intuito de monitorar a coalizão de governo:

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

A Controladoria-Geral da União, como destacado anteriormente, entra em questão para pensarmos sobre as estratégias que presidentes têm utilizado para monitorar a coalizão de governo. Ao realizar a fiscalização de atividades relacionadas à defesa do patrimônio público, o monitoramento sobre os membros da coalizão de governo (vide ministérios) como também do legislativo (vide municípios), a CGU serve também para o

propósito de produzir informações sobre as ações dos membros da coalizão para o presidente (OLIVIERI, 2010).

Até aqui, a literatura sobre *presidential toolbox*, a rotatividade ministerial, nomeação, centralização, politização e presidência institucional se faz relevante para os estudos de governos multipartidários ao passo que lança luz sobre estratégias de controle de coalizão tomadas pelo poder Executivo.

4.2. Estratégias legislativas para o controle das coalizões

Em democracias parlamentaristas, estratégias de influência legislativa sobre a coalizão ganharam força no campo da ciência política final da década de 1990 e no começo dos anos 2000, tratadas a partir da abordagem do *legislative review* (MARTIN; VANBERG, 2005; CARROLL; COX, 2012). Os questionamentos desta perspectiva começaram a trazer inquietações para um campo pouco estudado até então: até que ponto o legislativo em democracias parlamentaristas é capaz de influenciar o processo de *policymaking*? Indo mais além: em que medidas e sob quais condições os partidos agem na arena legislativa para conter e/ou reverter ações dos partidos nos ministérios que contrariam os acordos da coalizão?

Martin e Vanberg (2005) destacam que em democracias parlamentaristas, o poder legislativo é geralmente a única instituição política em nível nacional eleita diretamente pelo povo e recai sobre ela a responsabilidade de aprovar a maioria das políticas públicas. Os autores argumentam que muito foco foi dado, até então, para estudar a política de gabinete e ciclos de vida de coalizões, pois afinal, estes são aspectos importantes dentro da cadeia de delegação em democracias parlamentaristas.

O processo de delegação é outro fator que desafia a gestão de conflitos em democracias parlamentaristas. É através do processo de delegação que as atuações dos partidos da coalizão no legislativo se orientam. Os autores destacam que a atividade legislativa neste sistema gira em torno de *government bill*, isto é, uma proposta formal para uma nova lei, ou uma mudança na lei, apresentada pelo governo para consideração pelo parlamento. O gabinete do governo delega aos ministros a responsabilidade de elaborar tais propostas, o que resulta em riscos de agência. Ministros possuem

discricionabilidade para produzir propostas de acordo com os seus objetivos e não necessariamente alinhados aos partidos da coalizão. Tal atitude coloca para os membros da coalizão no legislativo um incentivo para ponderar as propostas e contrariá-las quando necessário. Esta delegação cria incentivos para partidos da coalizão no legislativo monitorar e/ou corrigir ações de “ministros hostis” (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 94).

Mas quais são as estratégias do legislativo que desafiam a discricionabilidade ministerial? Os autores apontam para duas arenas: executiva e legislativa. Na primeira, estudos sobre recursos de monitoramento da coalizão dentro do gabinete, tais como *junior ministers* (ministros júniores), são os aspectos mais comuns neste assunto. Thies (2001) aponta que membros de coalizão têm duas alternativas a seguir quando confrontados com os dilemas da delegação: abdicar ou realizar o controle dos ministros. A abdicação aqui está pautada no argumento de que, tendo em vista que os membros dos partidos tanto no gabinete quanto no legislativo trabalham em prol dos mesmos objetivos, seria desnecessário monitorar suas atividades. A segunda alternativa se baseia no pressuposto de que a confiança plena nos ministros é um risco para os outros membros coalizão, fazendo-se necessário o monitoramento dos mesmos. Uma estratégia usada nesta segunda alternativa é a nomeação de ministros júniores supervisionar as ações dos ministros e reportá-las aos outros membros da coalizão. Mas isto ocorre quando é possível. Martin e Vanberg (2005) ressaltam que partidos pequenos não têm condições de nomear ministros júniores, o que resulta em um custo alto para um monitoramento dentro do gabinete. Situações como esta incentivam os partidos da coalizão a pensar em estratégias para fora do gabinete.

Na segunda arena, a legislativa, Martin e Vanberg (2005) relembram que a aprovação de leis pelo parlamento é fator crucial a ser considerado para espaço de influência. A possibilidade de influência de ministros júniores dentro do gabinete na elaboração de propostas de leis, por exemplo, não garante a aprovação na arena legislativa. Os partidos da coalizão têm a oportunidade de desafiar e alterar o escopo de *government bills*⁶¹ através do processo legislativo. Os autores apontam para a existência de fortes comitês como uma via para influenciar o processo de *policymaking*:

Perhaps the most important reason to focus on the use of legislative scrutiny to counteract ministerial discretion is that parliaments often provide considerable

⁶¹ Elas sofrem muitas mudanças no percurso legislativo (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 97).

opportunities for this purpose. In particular, many parliamentary systems with proportional representation rules and coalition governments feature systems of strong standing committees that closely correspond to ministerial jurisdictions. Such systems provide opportunities for committee members to acquire the policy expertise necessary to revise complex legislation. These committees typically have broad powers, including the right to schedule hearings, call witnesses, subpoena relevant documents, and the ability to propose amendments. (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 97).

Outro aspecto dessa estrutura institucional é a possibilidade de os partidos confiarem em seus membros da coalizão legislativa para investigar e antecipar consequências de determinados projetos de leis⁶², descobrir as justificativas dos ministros para certas proposições, considerar alternativas e esboçar emendas às propostas dos ministros (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 97).

Analisando mais de 300 *government bills* coletadas de duas democracias parlamentares⁶³, Martin e Vanberg (2005) contabilizaram o número de mudança de artigos presentes em cada proposta. Um dos achados reforça o argumento dos autores: os projetos de leis que lidavam com questões divergentes para o governo sofreram mais alterações durante o processo legislativo. Complementarmente, observaram que projetos de leis elaboradas em ministérios onde um ministro e um ministro júnior são de partidos diferentes sofrem menos mudanças no processo legislativo do que propostas de leis oriundas de ministérios com nenhum membro da coalizão. Outro achado diz respeito aos comitês que analisam os projetos: quanto mais comitês são designados para analisar uma proposta de lei, maiores serão as alterações na mesma. Ademais, projetos de leis com um número alto de artigos em sua versão original tendem a ter mais mudanças do que aquelas com menos artigos. Os autores também concluíram que projetos que dividem parceiros de coalizão são não apenas as mais propensas a mudanças, como o número de alteração esperado neste tipo de proposta é duas vezes maior do que em projetos que não dividem a coalizão. Em contrapartida, não há evidências de que partidos de oposição tenham uma influência nas mudanças em *government bills* (MARTIN; VANBERG, 2005, p. 102-103).

As contribuições de Martin e Vanberg (2005) para os estudos de governos de coalizão tendo como foco a influência do legislativo é de alta importância este trabalho. Ao destacar o papel do *legislative review*, os autores corroboraram não somente para a

⁶² *Bills*.

⁶³ Alemanha e Holanda.

compreensão das implicações da delegação em sistemas parlamentares, mas para sistemas que se utilizam de coalizões partidárias para o exercício do governo, como é o caso do Brasil.

Carroll e Cox (2012) exploraram os problemas de delegação dentro de governos multipartidários corroborando o argumento de partidos da coalizão podem usar comitês para “shadow” ministros, isto é, para estar à sombra, para monitorar ministros. Mais especificamente, os autores alegam que podendo os partidos da coalizão nomear presidentes de comissões⁶⁴ de outros partidos do governo, torna-se possível monitorar as ações dos ministros da coalizão. Os comitês têm o papel de assegurar que ministros individuais obedeçam com o acordo da coalizão em uma determinada política. Nesse sentido, comitês agem como um sistema de revisão através do qual propostas vindas de ministros são analisadas e passíveis de correção assegurando que a coalizão possa atrasar ou alterar propostas que não estão alinhadas aos interesses da liderança coletiva. Os comitês desempenham um papel importante a depender de sua especificidade, do seu grau de informação e de seu poder de discricionariedade (CARROLL; COX, 2012, p. 222).

Carroll e Cox (2012)⁶⁵ classificaram como “shadowed” ministérios onde pelo menos metade das áreas jurisdicionais fosse controlada por comitês presididos por partidos diferentes do partido do ministro daquela jurisdição. Os resultados mostraram que quanto maiores são as divergências políticas entre o partido ministerial e seus parceiros, maiores são as chances de que o ministro seja ofuscado por um presidente de comissão de um partido da coalizão. Isso reforça o argumento, segundo os autores, de que os parceiros tendem a monitorar um ministro com um presidente de comissão de um partido governamental diferente quando antecipam um risco de que o ministro buscará agir divergindo do acordo com a coalizão.

Contabilizando o número de artigos e sub-artigos em uma proposta que foi alterado, adicionado ou deletado entre a introdução e a conclusão de projetos de lei, Fortunato et al (2017) tomam como objetivo central analisar se o número de mudanças feito em um projeto de lei no processo legislativo é maior quando o comitê parlamentar

⁶⁴ *Committee chairs.*

⁶⁵ Os autores analisaram ministros de governos de coalizões em 19 países parlamentares entre 2001 e 2007.

responsável pela revisão da proposta é presidido por um parceiro da coalizão do ministro proponente.

Averiguando se o controle partidário de presidentes de comitês em sistemas parlamentares tem algum impacto sistemático no controle legislativo, Fortunato et al (2019) concluem que presidentes de comitês, a princípio, podem usar seus poderes de agenda para alcançar dois objetivos: dispor aos partidos da oposição a chance para examinar as propostas do governo e permitir aos partidos da coalizão de governo melhor monitoramento entre si. Ao analisarem *government bills* de três democracias parlamentares, os autores concluíram que o controle da presidência do comitê fortalece significativamente a possibilidade de partidos da oposição em participar do *legislative review*. Adicionalmente, os autores também destacaram o papel da oposição: o controle de comitês relevantes pela oposição aumenta significativamente a proporção em que as propostas serão analisadas no processo legislativo.

No Brasil, estudos voltados para o que mais se aproximaria, em parte, da teoria de *legislative review*, vem chamando a atenção para a participação do parlamento nas propostas oriundas do executivo. Ao procurar compreender o funcionamento das coalizões no Brasil, Freitas (2013) mapeia a participação de cada partido político, de cada casa legislativa e de cada poder em propostas feitas pelo Poder Executivo Federal ao Legislativo entre 1988 e 2010. Empregando a metodologia de dispositivos (ARANTES; COUTO, 2009), Freitas (2013) busca identificar não apenas a contagem dos artigos alterados no processo legislativo (MARTIN; VANBERG, 2005), mas visa também decompor cada matéria apresentada pelo Executivo em dispositivos, buscando identificar a menor unidade legal possível que contenha elementos legais. Realizando uma comparação entre o projeto inicial e o aprovado pelo Legislativo, a autora foi capaz de apontar para as alterações feitas através do *legislative review* e concluiu, na amostra utilizada em sua pesquisa, que o Legislativo correspondia a 40% do conteúdo das leis examinadas. E vai além: fora do âmbito das alterações em projetos do Executivo, o Legislativo foi responsável por 20% da produção legal (FREITAS, 2013, p. 146).

Freitas (2013) também destaca o papel da coalizão na coordenação do processo legislativo:

Ele é coordenado pelos partidos que compõem a maioria, via relatores, que, por sua vez, têm um papel central na construção do consenso em torno das

políticas. A aprovação dos projetos de lei submetidos pelo Poder Executivo não pode ser explicitada sem referência ao papel dos partidos, cuja ação, em última análise, se estriba na atuação dos relatores (FREITAS, 2013, 147).

Almeida e Santos (2005) já apontavam para o papel do relator como importante mecanismo para a decisão final de uma comissão. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 41, inciso VI, destaca que cabe ao “presidente de comissão designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas”. Ao delegar ao relator a responsabilidade de estudar a matéria e apresentar sua recomendação, seja para a Câmara ou para o Senado, o relator pode fazer o uso estratégico de informações que são caras para a comissão, recaindo sobre ele uma função informacional: é delegado a este o papel de coletar e transmitir informações sobre o impacto das propostas tramitadas em uma comissão (ALMEIDA; SANTOS, 2005, p. 701). Seu parecer pode apresentar emendas e realizar alterações ao projeto original.

Entretanto, como toda cadeia de delegação, ainda há riscos de custo de agência. Neste caso, o relator pode não se esforçar para coletar informações de qualidade ou tão pouco de produzir recomendações de qualidade para o presidente da comissão.

Em relação à qualidade da informação, sabe-se que uma proposição do modelo informacional é de que comissões preferem relatores com alta expertise e alto grau de instrução (DUR; SWANK, 2005 apud ALMEIDA; SANTOS, 2005). Isso porque, quanto maior for o grau de conhecimento específico do relator sobre a matéria analisada, menor será a necessidade para aprender algo novo. Da mesma forma que, quanto maior for o grau de instrução do relator, maior será a facilidade do mesmo para aprender uma informação nova. O que não é desejável pelos membros de uma comissão é um relator com opiniões fortes, isto é, bastante enviesado, pois “em função de suas fortes crenças a respeito das consequências da proposta, é baixa a probabilidade de eles mudarem sua recomendação diante da descoberta de uma informação relevante” (ALMEIDA; SANTOS, 2005, p. 703).

Em relação à qualidade do parecer, partindo do pressuposto de que sua conclusão seja divergente do mediano da comissão, o relator tem incentivos para agir estrategicamente, omitindo ou não informações relevantes para tentar influenciar o mediano da comissão a se alinhar com os seus interesses. Neste caso, um relator fortemente contrário aos interesses do mediano é capaz de produzir um parecer mais

informativo, pois trabalhará em prol de influenciar o seu interesse na comissão. Porém, relatores enviesados não são bem vistos para coletar informações de qualidade. Assim, “o mediano da comissão tem a expectativa de que a recomendação de um relator moderadamente contrário à proposta original seja “melhor” (no sentido de ser mais informativa) do que a de um relator extremamente contrário, favorável ou neutro” (ALMEIDA; SANTOS, 2005, p. 704). É aqui que a incerteza entra em jogo: por não saber da qualidade da informação ou do parecer do relator, o mediano da comissão pode não levar em consideração os serviços do relator para votar.

Por não haver critérios específicos para a designação de relatores no Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁶⁶, há uma brecha para o uso por parte do presidente da comissão de como lhe aprouver designar o relator. Levando em consideração a incerteza da qualidade do parecer do relator, esta impõe ao presidente da comissão a necessidade de considerar a preferência e a incerteza do mediano. O presidente de uma comissão precisa selecionar um relator cujo parecer possa ser viável de aprovação dentro das alternativas da comissão, e por sorte, próximo do seu próprio interesse. Os autores apontam para alguns critérios de seleção de relator, ao analisar o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98). A escolha por este período se deu pelo destaque de designação de relatores de oposição para comissões responsáveis pela apreciação de projetos oriundos do Poder Executivo.

Aplicando a teoria do cartel legislativo (AMORIM NETO et al, 2003), que aponta para a destituição de portfólios pelo Presidente da República em troca de apoio parlamentar para a execução de sua agenda no Legislativo, Almeida e Santos (2005) destacam dois fatores que dificultaram a explicação da teoria do cartel tal como posta até então: o controle da presidência de comissões permanentes pela oposição e a alta taxa de indisciplina partidária (ALMEIDA; SANTOS, 2005, p. 706).

Os autores colaboram trazendo uma abordagem informacional da teoria do cartel. Primeiro, apontam que um relator da oposição diminui o risco (neste caso, a incerteza) em relação às consequências da política analisada para o legislador mediano. Mas neste caso, “a designação de relatores da oposição para projetos do Executivo depende da

⁶⁶ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Último acesso em 10/12/2019.

existência simultânea de duas condições: falta de coesão do cartel e controle da presidência da comissão pela oposição” (ALMEIDA; SANTOS, 2005, p. 708).

A problematização da rede de delegação até aqui nos questiona: sob quais condições os partidos da coalizão investem na *legislative review*? Levando em consideração que:

A natureza dual dos interesses dos partidos em relação à participação no governo e a ausência de mecanismos capazes de inibir, *ex ante* ou *ex post*, os comportamentos oportunistas dos agentes são interpretados como vetores importantes da discricionariedade ministerial e do desvio, pelo ministro, dos acordos da coalizão (INÁCIO; RESENDE, 2015, p. 298).

Diante disso, quais os incentivos que os membros da coalizão, localizados na arena legislativa, têm para monitorar – e intervir, se necessário – as ações dos seus parceiros? Inácio e Rezende (2015) apontam que é do interesse dos membros da coalizão monitorar seus parceiros quando os chefes das pastas têm preferências distantes dos demais partidos e possuem instrumentos para alterar os acordos pré-legislativos. Nesse cenário, as reações dos partidos membros da coalizão no Legislativo tentariam ajustar as propostas oriundas do Executivo aos acordos estabelecidos entre os membros da coalizão (INÁCIO; REZENDE, 2015, p. 299). Não apenas a divergência entre a coalizão é um fator que impulsiona a *legislative review*, mas também as diferenças entre os membros do gabinete são capazes de incitar uma dinâmica concorrencial pela definição das proposições legislativas (INÁCIO, 2009).

Neste panorama, Inácio e Rezende (2015) distinguem em três as modalidades de controle horizontal entre o Executivo e o Legislativo. O *controle horizontal partidário* é exercido quando a ocupação simultânea do ministério como da presidência da comissão parlamentar é monopolizada por um partido. O *controle horizontal coalizacional* é caracterizado como o controle do ministério e da presidência da comissão são ocupados por diferentes partidos da coalizão do governo. Por fim, o *controle horizontal adversarial* ocorre quando um partido da oposição ocupa a presidência de uma comissão parlamentar.

Ao analisar os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, as autoras (ibidem) encontraram que a distância ideológica entre os ministros não aumenta a chance de controle coalizacional, ou seja, a distância ideológica não leva os partidos da coalizão a arcar com os custos de monitoramento sobre seus pares. O que incentiva o monitoramento entre os pares na arena legislativa é a presença de um

desafiante competitivo, um presidente de comissão ideologicamente distante do ministro e competitivo partidariamente.

Até aqui, a literatura sobre *legislative review* buscou contribuir para a influência do legislativo no processo de formulação de *policymaking* em contextos de governos multipartidários, principalmente em relação ao papel de comissões em parlamentos. A concentração de análises se dá, como esperado, em países europeus (MARTIN; VANBERG, 2005; CARROLL; COX, 2012). No contexto brasileiro, a atenção para a atuação do legislativo, principalmente do Congresso Nacional, tem ganhado atenção timidamente, mas com trabalhos importantes que destacam o papel da coalizão e de relatores como fatores de influência no processo de formulação de políticas públicas (ALMEIDA; SANTOS, 2005; FREITAS, 2013; INÁCIO; REZENDE, 2015). O ponto comum entre os estes esforços se dá para compreender os mecanismos pelos quais o legislativo visa, não só influenciar o *policymaking*, como também monitorar a coalizão. Essa perspectiva é relevante para o próximo capítulo, a medida em que tentaremos indicar caminhos semelhantes ocorridos no processo decisório dos desenhos administrativos da Controladoria-Geral da União.

4.3. Agency Design: estratégia para disputas

O Poder Executivo em contextos de governos multipartidários, visando a implementação da sua agenda, assim como o Legislativo, também busca elaborar estratégias para controlar a coalizão e influenciar o processo de *policymaking*. Seguindo estratégias que busquem maximizar suas chances de sucesso, cada poder procura implementar escopos de projetos de leis que lhe favoreçam.

Como comentado no capítulo 2, o desenho administrativo de agências chamou a atenção de Lewis (2003) ao perceber os esforços que presidentes e legisladores realizam para influenciar agências de acordo com os seus interesses. Para o autor, a perspectiva que se deve ter em relação às agências não é apenas de um olhar meramente burocrático, mas com uma perspectiva política. O desenho de uma agência é disputado por atores políticos que visam objetivos, muitas vezes, divergentes.

influenciar no escopo administrativo. Para Lewis (2003), o desenho administrativo de uma agência pode ser considerado uma estratégia política pois:

To say that agency design is political is not to say that it is incomprehensible. On the contrary, through an understanding of the incentives of political actors derived from their institutional roles and preferences we can learn a lot. In the famous words of Miles's Law, "Where you stand depends upon where you sit." The institutional position of the president and members of Congress fundamentally determines the parameters within which they make decisions about agency design. Their different constituencies and responsibilities shape how they view agency design. Parochial reelection interests mean that Congress cares less about the long-term manageability of the executive branch and more about short-term visible responses to public problems. The president, held accountable for policy outputs and the performance of the bureaucracy, wants more control rather than less (LEWIS, 2003, p. 162).

Para nós, dado o que foi apontado até então sobre estratégias legislativas e executivas para monitorar a coalizão e influenciar dos processo decisórios, suspeitamos que sim. Levando em consideração a Controladoria-Geral da União, um órgão que tange diretamente a coalizão e indiretamente o poder legislativo (vide municípios), se faz necessário explorar as estratégias adotadas pelos dois poderes tomando como análise os desenhos administrativos ao alcance do executivo e do legislativo. O próximo capítulo se dedica a apontar os caminhos e escolhas percorridos para a tentativa de monitorar a coalizão de governo.

5 ESTUDO DE CASO: O PROCESSO LEGISLATIVO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (2001- 2017)

Até aqui, argumentou-se que a CGU está inserida em uma rede de delegação onde monitora as ações dos ministros em uma ótica de relação mandante-agente entre Presidente-Ministros. Cabe agora analisar à luz da teoria mandante-agente e de desenho de agência como (i) os dados descritos no capítulo anterior corroboram ou refutam o argumento de que o Poder Executivo tenha centralizado a CGU dentro da estrutura administrativa da Presidência ao elaborar desenhos institucionais para o órgão que potencializasse o monitoramento da coalizão de governo e (ii) como o Poder Legislativo e/ou os partidos da coalizão atuaram em resposta às proposições oriundas do Poder Executivo.

5.1 Movimentos do Executivo: desenhando para monitorar?

Como discutido no decorrer deste trabalho, presidentes brasileiros possuem incentivos para monitorar um gabinete multipartidário. Seja pelo risco de que, ao delegar uma tarefa, os agentes (ministros) tomem atitudes que não estejam alinhadas aos interesses do presidente (mandante), este último pode usar o recurso do monitoramento como uma estratégia de mitigar esses custos de agenciamento a fim de atingir seus objetivos e consolidar a sua agenda de governo.

A CGU foi pensada, a priori, como um órgão para assessorar a Presidência da República com a gestão dos recursos federais e, conseqüentemente, favoreceu, diretamente ou não, a possibilidade de supervisionar os ministérios, angariando um controle intraexecutivo da coalizão e também da burocracia. Como um órgão anticorrupção, a CGU é responsável pela supervisão da gestão dos ministros e por averiguar a execução das políticas públicas. Ademais, as fiscalizações realizadas pelo órgão na esfera municipal incidem sobre os partidos políticos que fazem parte do corpo Legislativo.

Como visto, no começo dos anos 2000, o Decreto 3.591/2000 estabeleceu para o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal a supervisão ministerial e o auxílio ao Presidente da República. O órgão central na época era a Secretaria Federal

de Controle Interno (SFC) que atuava conjuntamente com as CISETs. As atividades de auditoria e de fiscalização do SCI foram incrementadas com a publicação da MPV 2.112-88/2001. Com a promulgação da MPV 2.143/2001, criou-se a Corregedoria-Geral da União (CGU), ligada à Presidência da República. Daí em diante, a CGU passou por transformações estruturais e normativas, como visto no capítulo 3.

5.1.1 *Agency Design* da CGU (2001 – 2017)

O que interessa aqui é analisar, do ponto de vista do Poder Executivo, se e quais os movimentos presidentes brasileiros realizaram no que diz respeito ao desenho administrativo da CGU. As propostas dos presidentes visavam à centralização do órgão? Presidentes desenharam o órgão com o intuito de outorgar mais discricionariedade? Quais os status que a CGU possuiu durante sua trajetória? A CGU sempre esteve subordinada diretamente à Presidência da República? Era necessário algum grau de expertise para os dirigentes deste órgão?

Adaptamos o modelo de Lewis (2003) para o estudo mais exploratório do nosso caso. Lewis (2003) analisa o grau de insulamento burocrático a partir da localização das agências estadunidenses do século XX a fim de notar o controle político exercido por presidentes e legisladores. Um dos argumentos principais do autor é que políticos desejam insular agências querem diminuir a influência presidencial e os impactos das mudanças de administração nas políticas da agência. O autor argumenta que há cinco estratégias para se alcançar isto: a localização, o grau de independência, o tipo de governança, a duração dos mandatos e a expertise necessária para os gestores dessas agências.

No nosso caso, por se tratar de um órgão apenas, não faria sentido utilizar os mesmos parâmetros que o autor usou para aferir o insulamento burocrático de agências ao longo de quase 50 anos. Adaptamos as características principais da localização de agências adotada pelo autor para analisar as mudanças latentes ocorridas nas proposições da CGU entre 2001 e 2017. O autor não oferece muitos detalhes sobre a operacionalização das variáveis utilizadas em seu estudo, tais como os critérios utilizados para considerar as qualificações específicas para a administrar um órgão (*expertise*). Nosso esforço também consistiu em criar alguns critérios para analisar as categorias de seu modelo.

A primeira coluna do Quadro 2 indica a proposição/legislação analisada. Analisamos Medidas Provisórias/Projetos de Lei de Conversão e as Leis Ordinárias referentes ao desenho administrativo da CGU.

A segunda coluna sinaliza se a CGU estava localizada na estrutura administrativa diretamente subordinada à Presidência da República (abreviada pela sigla PR). Para identificar se o órgão estaria alocado na estrutura da Presidência, analisamos os artigos das proposições que regulamentaram a estrutura administrativa da Presidência da República. Por exemplo, na MPV 103/2003, o Art. 1 dispôs sobre os órgãos que compunham a Presidência da República. Dentre eles, estava a CGU. Assim, sinalizamos positivamente a presença do órgão na estrutura da PR.

A terceira coluna identifica se a CGU era independente no sentido de que não havia outro órgão acima dela. Consideramos o órgão independente se o mesmo estiver ligado diretamente à Presidência da República e consideramos como não-independente se houver outra organização burocrática acima dele.

A quarta coluna sinaliza se os diretores da CGU eram alocados com ou sem mandato fixo. No nosso caso, compete ao Presidente da República nomear e exonerar os Ministros de Estado, conforme Art. 84 da CF 1988⁶⁷. Levando em consideração que a CGU, desde o começo do período analisado até 2017, manteve status ministerial e posteriormente foi transformada em ministério, consideramos as nomeações sem mandatos fixos, segundo as diretrizes da CF 1988.

A quinta coluna procura responder se para o chefe da pasta do órgão havia alguma necessidade explícita de *expertise* para a gestão da CGU. Era de se imaginar que, por se tratar de um órgão de controle interno, haveriam incentivos para o Presidente selecionar um mandante oriundo de formação ou experiência profissional relevante para o exercício da gestão. Entretanto, a nomeação para a pasta da CGU se deu de acordo com os outros (poucos) critérios para a nomeação de um ministro⁶⁸: ser brasileiro maior de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos⁶⁹. Assim, para o nosso caso, não houve variância entre a *expertise* para a chefia da CGU, sendo que a mesma se manteve sem

⁶⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em 11/02/2020.

⁶⁸ O único cargo que requer uma especificidade é o cargo de Advogado-Geral da União, que requer notável saber jurídico e reputação ilibada (Art. 131, Constituição Federal, 1988, Brasil).

⁶⁹ Art. 87, Constituição Federal, 1988, Brasil.

especificidades para a nomeação.

As categorias analíticas de Lewis (2003) se encerram aí. Entretanto, uma vez adaptado, adicionamos categoria de status do órgão, com o objetivo de identificar qual o status que a CGU possuía nas proposições analisadas.

Quadro 2 – Agency Design da CGU (2001 – 2017)

MATÉRIA	PR	INDEPEN DENCIA	MANDATOS FIXOS	EXPERTISE	STATUS
MPV 2.143-31/2001	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO
MPV 103/2003	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
PLV 07/2003	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
LEI 10.683/2003	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
MPV 259/2005	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
PLV 27/2005	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
LEI 11.204/2005	SIM	SIM	NÃO	NÃO	ÓRGÃO COM STATUS MINISTERIAL
MPV 726/2016	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO
PLV 20/2016	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO
LEI 13.341/2016	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO
MPV 782/2017	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO
PLV 30/2017	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO
LEI 13.502/2017	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	MINISTÉRIO

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Como discutido no capítulo 3, a criação da CGU através da MPV 2.143-31/2001 se preocupou mais em elaborar um órgão voltado a assessorar o Presidente no que dissesse respeito à defesa do patrimônio público. A Medida Provisória não estabeleceu a estrutura regimental da CGU, mas a mesma se aperfeiçoou posteriormente com publicação dos Decretos 4.118/2002⁷⁰ e 4.177/2002⁷¹. Uma das mudanças principais ocorridas aqui, como já explicado, foi a transferência da SFC do Ministério da Fazenda para a Casa Civil e posteriormente para a CGU. Este movimento implicou na incorporação das atividades do controle interno para a CGU. A CGU passou então não apenas a assessorar direta e imediatamente o Presidente da República, mas a monitorar a coalizão do governo e a burocracia ao assumir o controle interno do Poder Executivo Federal. Pelo Art. 18 do Decreto 4.188/2002, competia à CGU acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, implicando diretamente no monitoramento da gestão da coalizão e da burocracia.

Do ponto de vista da localização, os desenhos administrativos da CGU favorecem o monitoramento dos agentes (ministros) por parte do mandante (presidente), pois a localização do órgão favoreceu a influência presidencial (LEWIS, 2003). De 2003 a 2016, a localização da CGU favoreceu o monitoramento realizando por este agente sob os ministros (agente). Em 2016, pela primeira vez desde sua alocação na estrutura da Presidência da República, a CGU foi transformada em ministério. Sendo um órgão de monitoramento a serviço do Presidente, essa mudança traz algumas considerações importantes. Ao nivelar a CGU ao mesmo nível dos agentes (ministros) que ela é responsável por investigar, o órgão pode perder um certo grau de poder, pois não é mais diretamente subordinada ao mandante (presidente) da rede desta delegação. Conseqüentemente, este arranjo aumenta as incertezas para o presidente (mandante) tomar decisões, pois o mesmo não sabe se todas as informações coletadas pelo órgão chegarão ao seu conhecimento.

Lewis (2003) destaca que uma das vantagens de agências independentes é que

⁷⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118impresao.htm. Último acesso em 06/02/2020.

⁷¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177impresao.htm. Último acesso em 06/02/2020.

elas são menos susceptíveis às pressões e possuem amplas metas de políticas. Da perspectiva da independência do órgão, a CGU apresentou dois padrões ao longo dos 17 anos analisados. O primeiro deles foi para a centralização do órgão como secretaria dentro da estrutura da Presidência. Este movimento de centralização administrativo vai de encontro com a teoria da presidência institucional (MOE, 1993; INÁCIO, LLANOS, 2016) no sentido de que presidentes buscam desenhar gabinetes fortes capazes de lidar com os custos de transação na cadeia de delegação entre presidentes e ministros.

Em relação ao mandato fixo, Lewis (2003) aponta que mandatos fixos são estratégias que podem ser usadas pelos legisladores para contornar a influência presidencial de agências. No nosso caso, todas as proposições para a CGU não ofereceram cargos com mandatos fixos. Isto quer dizer que os presidentes, ao desenharem o escopo administrativo da CGU, alinharam suas preferências para que tanto a nomeação quanto a estabilidade do cargo de chefia do órgão ficassem aos seus critérios. As preferências dos legisladores pareciam estar alinhadas aos dos presidentes, tendo em vista que não houve tentativa para mudar os critérios de nomeação e/ou a duração da gestão da chefia da CGU.

O mesmo alinhamento de preferências se deu para as especificações do cargo de dirigente do órgão. Em nenhuma proposição analisada foram elaborados critérios para a nomeação do cargo máximo da CGU. Lewis (2003) destaca que tais critérios podem ser usados pelo Congresso para limitar o poder discricionário de presidentes. Mas este não foi o caso aqui. Como dito, os critérios para a nomeação de ministros são escassos no Brasil, limitando-se à nacionalidade, à maioria e aos direitos políticos. Durante as tramitações das MPVs, o Congresso não se movimentou no sentido para solicitar especificidades para os chefes da CGU.

5.1.2 Heterogeneidade da coalizão

Este desenho de centralização nos instiga a pensar nas implicações para um gabinete multipartidário. Retomamos para a hipótese inicial deste trabalho: quanto maior for a heterogeneidade ideológica na coalizão, mais incentivos os presidentes possuem para centralizar na Presidência mecanismos de monitoramento. Para isto, tomamos emprestado o indicador de heterogeneidade de Zucco e Power (2019). Na classificação dos autores, os valores mais próximos de -1 correspondem a ideologias mais à esquerda

do espectro político nacional, enquanto que valores mais próximos a 1 correspondem a ideologias mais à direita.

As coalizões sempre foram características dos gabinetes brasileiros, como demonstrado nos capítulos anteriores. Assim, analisamos a composição dos gabinetes levando em consideração a ideologia dos partidos para ver se, ainda que sem correlação, a centralização da CGU se deu em períodos de maior heterogeneidade no gabinete presidencial. A Tabela 2 nos mostra a composição dos gabinetes para os períodos em que as proposições das MPVs foram apresentadas e nos indica a variação da heterogeneidade dos partidos da coalizão.

Tabela 2 – Heterogeneidade nas coalizões (2001 – 2017)

Autor	MPV	Coalizão	Ideologia	
			Mín.	Max.
FHC II 1	2.143-31/2001	PSDB - PFL* - PMDB - PPB*	0.171824563	0.199155109
Lula I 1	103/2003	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS* - PV	- 0.880865449	0.479287163
Lula I 4	259/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	- 0.722732986	0.438231504
Temer I	726/2016	PMDB-PSDB-PR*-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS*-PP	0.20643262	0.816904204
Temer II 2	782/2017	PMDB-DEM-PSDB-PR*-PRB-PSD-PTB-PP	0.41176845	0.757351411

*Dados não disponíveis para o posicionamento ideológico desses partidos nos anos analisados.

Fonte: Banco Legislativo do CEBRAP (2020) e Zucco e Power (2019)⁷²

Apesar de não terem sido realizados testes de correlação, alguns *insights* podem ser obtidos dos dados descritivos. Na criação da CGU, em 2001, Fernando Henrique (PSBD) contava com um gabinete pequeno se comparado com os seus sucessores. O posicionamento ideológico do PFL (atual DEM) correspondia ao valor máximo da heterogeneidade da coalizão, enquanto que o valor mínimo ideológico (PMDB) era bem próximo do posicionamento do partido do presidente (0.199155109). Dentro do argumento dos custos de agenciamento da coalizão, neste cenário, o mandante (presidente) não tinha grandes incentivos para monitorar possíveis desvios dos seus agentes (mandante) e a priori, não teria tantos incentivos para fazer uso da CGU.

⁷² A tabela completa está disponível no Anexo D.

Entretanto, como visto no capítulo 3, as pressões políticas e os escândalos de corrupção impulsionaram FHC a elaborar, ainda que sem muitos detalhes, a Corregedoria-Geral da União.

Uma das principais características da CGU na MPV 2.143-31/2001 era a sua localização. Ela foi elaborada para fazer parte da estrutura administrativa da Presidência, competindo assistir direta e imediatamente o Presidente. Até então, o controle interno e a auditoria ainda não eram de responsabilidade da CGU, mas da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Conforme detalhado no capítulo 3, a CGU incorporou a SFC e suas atribuições através de decretos publicados posteriormente. Assim, a CGU expandiu suas responsabilidades para realizar suas atribuições que, no âmbito do Poder Executivo, fossem relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno e a auditoria pública. A CGU passou a ser o órgão principal do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Este modelo favorecia o monitoramento da coalizão, visto que as atividades de avaliação de gestão dos ministros eram pertinentes às atividades realizadas pela CGU. Embora com uma coalizão que não tivesse alta heterogeneidade ideológica, o modelo proposto por FHC favorecia o monitoramento da coalizão com mais um recurso à disposição do presidente.

A alta heterogeneidade com os governos do PT foi uma das características mais marcantes dessas coalizões (PEREIRA *et al*, 2011). De fato, conforme o quadro x, a composição da coalizão de Lula colocava ao presidente desafios para a implementação da sua agenda. Entre os extremos, estavam o PCdoB, com quase -0,9, e o PTB, com quase 0,48. Mais à esquerda estavam os partidos do PDT, PSB e PT. Mais à direita estavam o PL e o PTB. Até o final do seu primeiro mandato, Lula manteve uma coalizão heterogênea, inclusive mais do que as anteriores. Com este perfil de coalizão, Lula realizou mudanças importantes na CGU. Como vimos no capítulo 3, a CGU obteve status ministerial com o primeiro governo de Lula e passou por transformações importantes na sua estrutura, principalmente ao inserir uma agenda anticorrupção.

Administrativamente, Lula expandiu a CGU com a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Institucionalmente, a expansão das atividades como um órgão ativo contra a corrupção expandiu as relações da CGU com outros órgãos que fazem parte

da rede de *accountability* no Brasil, conforme a Figura 8 abaixo. Ao realizar a avaliação dos governos locais, a CGU passou a colaborar com outras esferas de investigação. Da perspectiva do controle interno, isso favoreceu a CGU com informações caras aos presidentes sobre a gestão do recurso público realizado pelos políticos não só na esfera municipal, mas também da gestão dos ministros, sendo estes últimos os responsáveis pela execução das políticas públicas do governo. Em última instância, a fiscalização sobre os governos locais incide sobre o Poder Legislativo, tendo em visto que muitos dos políticos são partidários e, por consequência, seus partidos se fazem presente na arena legislativa.

Figura 7 - Fluxo do controle e responsabilização feitos pelas instituições federais de accountability sobre as irregularidades encontradas na gestão dos recursos federais pelos governos municipais do Brasil



Fonte: ARANHA, 2015.

Assim, o controle interno incide diretamente sobre o monitoramento da coalizão e da burocracia, mas respinga também nos partidos políticos que compõem o Poder Legislativo, uma vez que as auditorias e fiscalizações perpassam os governos locais. Da perspectiva executivo-legislativo, esse modelo implica em custos de agenciamento para o presidente não apenas advindos da coalizão de governo, mas também dos governos locais, tendo em vista que a ideologia dos governos locais pode ou não estar alinhada à ideologia do presidente, implicando em possíveis desafios para a implementação da agenda do governo federal.

Apesar de não ter entrado no escopo desta análise pela falta de Medidas Provisórias referentes à CGU, vale destacar que durante o governo de Dilma (PT) os custos de agenciamento dos agentes se mantiveram altos, dada a heterogeneidade da

coalizão. Diante disso, especialmente durante as crises políticas de seu governo, Dilma tinha incentivos para fortalecer a CGU afim de aprimorar o monitoramento da sua coalizão. Quase que na contramão de Lula, seu governo não realizou muitas mudanças no desenho administrativo da CGU. Em 2011, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a CGU se tornou responsável por expandir normativos sobre integridade de entidades e multas para acordos de leniência, por exemplo. Mas permaneceu nisto. Dilma não apresentou uma proposição que buscasse alterar o escopo da CGU, como visto no capítulo 3.

Já durante o governo de Temer (PMDB), o ex-presidente tinha uma coalizão um pouco menor do que os governos anteriores e com heterogeneidade mais baixa. Os valores entre mínimo e máximo das ideologias dos partidos da coalizão do ex-presidente oscilavam no campo positivo, ou seja, dentro da direita do espectro político. Não estamos afirmando que todos os partidos da coalizão tinham as mesmas pautas, mas as estas estavam, teoricamente, mais alinhadas ao posicionamento ideológico do partido do presidente (0.41176845). Com um gabinete com uma baixa heterogeneidade, os custos de monitoramento da coalizão diminuem. Isto pode ser um dos motivos pelos quais o ex-presidente propôs mudanças estruturais na rede de delegação da CGU.

A primeira proposta de Temer, a MPV 726/2016, extinguiu a CGU e a criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFCGU⁷³), alterando o desenho administrativo do órgão, como já detalhado no capítulo 3. Alterou principalmente as áreas de competências do órgão, designando que os titulares do SCI deveriam reportar o MTFCGU de quaisquer irregularidades encontradas provenientes das suas atividades de controle. Antes deste modelo, cabia ao SCI do Poder Executivo Federal notificar diretamente à CGU, vinculada na estrutura da Presidência da República. Do ponto de vista de uma rede de delegação, as informações levantadas sobre o monitoramento dos agentes (ministros) eram reportadas diretamente ao mandante (presidente). Após a MPV 726, com a retirada da CGU da Presidência e a criação do MTFCGU, o monitoramento realizado pelo Ministério passa pelo crivo de um ministro, ou seja, pelo crivo de um agente. Apesar de uma coalizão diferente do que o começo da sua gestão, Temer apresentou a MPV 782 em 2017. A Medida Provisória modificou o

⁷³ Esta sigla não prosperou.

MTFCGU para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, mas não acarretou novas funções para a pasta.

O posicionamento ideológico dos membros da coalizão parece importar para o monitoramento da coalizão de maneiras diferentes para os presidentes. Com Lula, ele pode ter sido considerado um incentivo para que o presidente delegasse mais atribuições à CGU para monitorar os membros da coalizão, mas também os governos locais. Com Dilma, apesar de também contar com uma coalizão heterogênea, o escopo administrativo da CGU não sofreu alterações substantivas que pudessem ser relacionadas à uma tentativa de mitigar os custos de agenciamento da coalizão através do monitoramento. Temer fez a escolha de retirar do acesso direto e imediato da CGU à Presidência. A coalizão do ex-presidente não apresentava altos custos de agenciamento por conta da baixa heterogeneidade ideológica da mesma. Logo, a escolha por transformar a CGU em ministério pode ser relacionada, a priori, pelos baixos incentivos que o mandante (presidente) teve para monitorar os seus agentes (ministros).

5.2 Reações do Congresso: estratégia de *legislative review*?

Como descrito no capítulo 3, a MPV 480/1994 se deu como contexto para as mudanças que ocorreriam no Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal a partir da década de 90. Sem a instalação de Comissão Mista responsável por apreciar a matéria ao longo de 8 anos de tramitação legislativa, nem designação de relatores para a matéria, não há como verificar a dinâmica de revisão legislativa neste caso. A única informação disponível é a composição da Comissão Mista (Anexo B). À época, a coalizão de governo do Presidente Itamar Franco era composta pelos partidos PFL, PMDB, PSDB e PP⁷⁴. Na Comissão Mista, aproximadamente 45% dos parlamentares designados para a sua composição, tanto como titulares quanto suplentes, eram de partidos da coalizão. Ou seja, quase que metade da composição da Comissão Mista era aliada ao governo. Em números, os partidos da coalizão ocupavam, juntos, 277 cadeiras na Câmara dos Deputados, o que representava 55,1% das cadeiras desta Casa.

⁷⁴ De acordo com os dados disponibilizados pelo Banco de Dados Legislativos do Cebrap. Agradeço a cooperação da instituição em compartilhar os dados com a minha pesquisa.

Sem a instalação da Comissão Mista, não foram designados Presidentes ou Relatores para a Comissão. Ademais, sem a elaboração de um parecer sobre a matéria, as análises das estratégias legislativas para esta MPV ficam comprometidas. Ao elaborar medidas provisórias, os presidentes usam da prerrogativa de urgência para a implementação da matéria. Este é um movimento estratégico para driblar as instalações de comissões mistas, a fim de que as Medidas Provisórias sejam apreciadas em Plenário, como uma estratégia para acelerar a aprovação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Como já descrito, a atuação da Secretaria Federal de Controle Interno, ligada ao Ministério da Fazenda, se deu durante 8 anos de forma precária, sendo realizada através de promulgações de sucessivas medidas provisórias até 2001⁷⁵. No capítulo 3 contextualizamos o começo da reforma do SCI do Poder Executivo para nos aprofundar na Controladoria-Geral da União (CGU), que se deu a partir de 2001. Analisamos a seguir os principais movimentos do Poder Legislativo a partir desta data até 2017, a fim de identificar as estratégias tomadas pelo mesmo.

5.2.1 Por dentro das Comissões Mistas

Entre 2001 e 2017, o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional 6 iniciativas para o rearranjo do SCI do Poder Executivo e da estrutura administrativa da Presidência da República. Todas estas iniciativas se deram através da utilização de Medidas Provisórias, o que indica que o uso desta prerrogativa presidencial foi feito de forma intensa a fim de acelerar a implementação das propostas do Executivo e tramitar com urgência no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Isto nos diz que, para este período, presidentes brasileiros usaram de seus poderes legislativos para legislar no que diz respeito ao SCI e a CGU. Com o poder de editar MPVs com força de lei, presidentes alteram o *status quo* imediatamente – ainda que precisem de aprovação do Congresso para transformá-las em lei. Esta estratégia favorece o Executivo e pressiona o Legislativo a apreciarem as MPVs propostas (SHUGART; MAINWARING, 1997).

Em contrapartida, cabe ao Legislativo definir a maneira que a apreciação da

⁷⁵ Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, foi vedada a reedição de medidas provisórias, como explicadas no capítulo 2.

matéria será analisada: cabe ao Presidente do Senado designar parlamentares para os cargos de Presidente, o Vice-Presidente, o Relator e o Relator-Revisor responsáveis para apreciar uma MPV. O Legislativo também aloca os partidos que farão parte da Comissão Mista, responsável por analisar uma MPV. Essas escolhas colaboram para o que Legislativo trace estratégias que estejam alinhadas aos seus objetivos: de aprovar, de alterar ou de rejeitar uma MPV. Ainda, o Legislativo pode não avaliar a MPV no prazo, o que acarreta na suspensão dos efeitos da MPV. Como consequência, o Executivo não pode editar nova MPV sobre o mesmo assunto na mesma legislatura (Art. 62 – CF/88; Resolução nº 1/1989 - Resolução nº 1/2002 – CN).

Uma vez editada a MPV, a mesma segue para a arena legislativa. Daí em diante, há duas trajetórias possíveis para a apreciação da MPV: as Comissões Mistas e o Plenário. As duas arenas são estratégias que o Poder Legislativo decide usar para lidar com uma proposição. Como já dito, as Comissões Mistas são arenas para a deliberação dos parlamentares para apreciar mais profundamente a MPV e seus impactos. Caso não seja instalada, a MPV vai para apreciação do Plenário, onde é designado um relator para apreciar a matéria. A apreciação rápida da MPV em Plenário pode simbolizar uma estratégia do Legislativo para retardar ou acelerar a MPV.

A Comissão Mista (CM) é a primeira etapa da análise de uma MPV. Após a publicação da proposição, o Presidente do Congresso Nacional tem o prazo de 48 horas para designar uma CM, responsável por apreciar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária. A CM é formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares (com o mesmo número de suplentes). Uma vez instalada, são eleitos o Presidente e Vice-Presidente (pertencentes a Casas diferentes), e designados Relator e Relator-Revisor da matéria⁷⁶. O Relator é responsável por elaborar um parecer da MPV apresentada. Após elaborado, este parecer é submetido à votação e, se aprovado, torna-se o parecer da Comissão Mista. O parecer tem o objetivo de concluir, no mérito: pela aprovação total da MPV como foi editada pelo Poder Executivo; pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da MPV é alterado; ou pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado

⁷⁶ O Relator-Revisor exerce as funções na Casa diversa da do Relator.

à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

A (não) instalação de Comissões Mistas são estratégias adotadas pelo Poder Legislativo. Tomando emprestado alguns argumentos sobre os papéis das comissões permanentes, Almeida (2014) sinaliza que esta é uma arena onde se pode analisar profundamente as propostas apresentadas, neste caso, do Poder Executivo. As comissões permanentes são arenas onde há mais deliberação, isto é, são arenas mais receptivas a atuação dos parlamentares (GONTIJO, 2017). Partindo dessa perspectiva, acreditamos que as Comissões Mistas também são espaços para a deliberação, dando oportunidade para os parlamentares analisarem profundamente as mudanças que as proposições do Executivo implementam em caráter de urgência. Contudo, dentro da nossa análise, apenas 2 das 6 MPVs tiveram instalação de Comissões Mistas, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Instalações de Comissões Mistas (2001 – 2017)

Autor	MPV	Coalizão	Ideologia		% Coalizão na CD	% do PR na CD	CM
			Mín.	Máx.			
FHC II 1	2.112-88/2001	PSDB - PFL* - PMDB - PPB*	0.171 82456 3	0.1991 55109	67,8%	19,3%	Não
FHC II 1	2.143-31/2001	PSDB - PFL* - PMDB - PPB*	0.171 82456 3	0.1991 55109	67,8%	19,3%	Não
Lula I 1	103/2003	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS* - PV	- 0.880 86544 9	0.4792 87163	42,7%	17,7%	Não
Lula I 4	259/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	- 0.722 73298 6	0.4382 31504	58,3%	17,5%	Não
Temer I	726/2016	PMDB-PSDB-PR*-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS*-PP	0.206 43262	0.8169 04204	61,0%	13,1%	Sim
Temer II 2	782/2017	PMDB-DEM-PSDB-PR*-PRB-PSD-PTB-PP	0.411 76845	0.7573 51411	58,5%	12%	Sim

*Dados não disponíveis para o posicionamento ideológico desses partidos nos anos analisados.

Fonte: Banco Legislativo do CEBRAP (2020) e Zucco e Power (2019)⁷⁷

Com a perspectiva da relevância da heterogeneidade ideológica das coalizões de governo durante as tramitações das MPVs, algumas questões devem chamar a atenção na

⁷⁷ A tabela completa está disponível no Anexo D.

análise a seguir: atentamos para as composições das Comissões Mistas, para a atuação dos relatores, para os partidos dos presidentes das comissões, para os tipos de bloqueios usados pelos parlamentares na tramitação da matéria e para o resultado final da proposição do Executivo. Conforme dito, espera-se que coalizões muito heterogêneas criem incentivos para os presidentes realizarem proposições que busquem aferir o monitoramento intraexecutivo através da CGU. E por fim, também é esperado que os partidos membros da coalizão de governo se mobilizem para interferir nas proposições que dizem respeito à CGU.

5.2.2 Da composição das Comissões Mistas

Agora vejamos: nos 6 casos analisados, 4 não tiveram instalação de CMs, mas tiveram Comissões Mistas designadas para apreciá-las. Ou seja, o Presidente da Câmara dos Deputados designou CMs para as 4 primeiras MPVs da nossa análise, mas nenhuma delas se instalou de fato. Os motivos para a não instalação de CMs mistas variam. Por exemplo, congressistas podem não desejar arcar com os custos para analisar MPVs por acreditarem que suas alterações não serão consideradas pela CM. Podem também não ter tantos incentivos a alterar uma MP que já impactou o ordenamento jurídico do país.

A instalação de uma CM de fato indica que há incentivos do Legislativo que compensam os custos para analisar MPVs. Isto talvez explique um dos motivos pelos quais houve instalação de CMs nas duas últimas MPVs: com a substituição de presidentes, a implementação de uma agenda de governo foi abalada. Ao propor medidas diferentes de organização do Poder Executivo comparada a gestão anterior, muitos congressistas, principalmente da base aliada ao PT, aceitaram os custos para apreciar as MPVs apresentadas pelo ex-Presidente Temer (PMDB).

A Tabela 4 aponta para a composição das CMs⁷⁸ (instaladas e não instaladas). Destacamos os partidos que faziam parte das Comissões Mistas⁷⁹, bem como o número de membros de cada partido nessas comissões. É importante destacar nesta composição o número de membros pertencentes aos partidos da coalizão de governo e os de oposição, bem como o percentual de cadeiras desses partidos quando se deu a designação das

⁷⁸ A contagem leva em consideração deputados e senadores titulares e suplentes.

⁷⁹ Lembrando que a composição com os membros das Comissões Mistas se encontra no Anexo B.

composições das Comissões Mistas. Para Almeida e Santos (2005), a composição das comissões mistas sinaliza possíveis rumos para a tramitação das Medidas Provisórias. Em geral, com uma composição de partidos políticos alinhados ao governo, aumenta-se a possibilidade de aprovação da matéria. No nosso caso, para além disso, argumenta-se também que, tendo em vista que a CGU é um instrumento de monitoramento da coalizão, hipoteticamente esta última teria incentivos para tentar influenciar o escopo do órgão fiscalizador, por exemplo, através do processo de emendas.

Tabela 4 – Composição partidária nas CMs

MPV	NÚMERO DE MEMBROS NA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA		% CAD. COAL.	% CAD. PRES.	CM	TIPO DE PARECER
	COAL.	OPOSIÇÃO	INÍCIO	INÍCIO		
103/2003	PT (2) PL (2) PSB (1) PTB (3) PDT (1) PPS (2)	PMDB (4) PFL (2) PSDB (6) PPB (1)	47,7%	17,7%	Não	Plenário
259/2005	PMDB (10) PT (6) PSB (3) PL (2) PTB (4)	PFL (5) PSDB (3) PDT (1) PP (3) PPS (2) PRP (1) PSD (1)	58,3%	17,5%	Não	Plenário
726/2016	PMDB (7) PSDB (4) DEM (4) PPS (1) PP (2) PSD (2) PRB (3)	PT (6) PDT (3) PTB (4) PR (3) PCdoB (1) REDE (1) PSC (1)	61,0%	13,1%	Sim	Comissão Mista
782/2017	PMDB (8) PSDB (4) DEM (4) PR (5) PRB (2) PSD (4) PTB (2)	PT (7) PPS (1) PP (2) PMB (1) PSB (2) PCdoB (1) REDE (1) PODE (1)	58,5%	12,0%	Sim	Comissão Mista

Fonte: Elaboração própria, 2020 e Banco de Dados Legislativos do Cebrap, 2020.

Na composição da MPV 103/2003, dos 10 partidos que compunham a Comissão Mista (não instalada), 6 faziam parte da coalizão do governo Lula. Com exceção do PCdoB e do PV, todos os partidos da coalizão de governo tiveram membros designados para a composição da CM, o que corresponde a 45,8% do total de membros da CM. O PT

tinha na época um percentual de 17,7% de cadeiras na CD, o que somava 42,7% de cadeiras da coalizão naquela Casa.

Na composição da MPV 259/2005, os partidos da coalizão representavam 87,5% da composição da CM. O PCdoB era o único partido da coalizão que não tinha membros designados na CM. Com uma coalizão de governo com quase 70% de cadeiras na CD no início da coalizão, o partido do ex-presidente ocupava 18,5% das cadeiras na CD.

Na composição da MPV 726/2016, todos os partidos da coalizão do então presidente Temer (PMDB) tinham membros designados para a CM, ocupando um total de 32 cadeiras (titulares e suplentes). O partido do presidente representava 13,1% das cadeiras na Câmara dos Deputados e seus membros da coalizão ocupavam 61,0%.

Na composição da MPV 782/2017, Temer (PMDB) novamente dispunha de membros de todos os partidos da coalizão de governo na composição da CM. Os partidos da coalizão ocupavam 31 cadeiras da CM, entre titulares e suplentes. Os partidos da coalizão representavam 58,5% das cadeiras na Câmara dos Deputados, enquanto que o partido do presidente ocupava 12% na mesma Casa.

As quatro MPVs foram aprovadas ao final da tramitação, sendo convertidas em leis ordinárias, conforme já detalhado. Para além da maioria parlamentar, característica comum em todas as tramitações, a composição das comissões mistas era majoritariamente composta por membros do governo, com exceção da MPV 259/2005. Por um lado, isso tende a favorecer a aprovação da proposição, mas também oferece mais possibilidades para os partidos da coalizão se mobilizarem na arena legislativa e elaborar estratégias para intervir no escopo da CGU. O próximo tópico explora os perfis dos relatores e suas atuações durante as tramitações das matérias.

5.2.3 Ora em Comissão, ora em Plenário: as atuações dos relatores

As quatro primeiras MPVs da nossa análise nos mostram que não houve instalação de Comissões Mistas para apreciá-las. Todas foram à Plenário, com designação de relatores indicados pelo Congresso Nacional em substituição aos relatores das CMs. A Tabela 5 abaixo indica os relatores designados pelo Congresso Nacional para a apreciação de cada MPV, o partido político do relator, indicando se fazia ou não parte da coalizão, o

seu posicionamento quanto ao parecer da MPV e se houve a instalação de Comissão Mista.

Tabela 5 – Relatores (2001 - 2017)

MPV	Relator	Partido	Posição	Parecer	Tempo	CM
2.112-88/2001	Romeu Tuma	PFL	Coalizão	Favorável	3 dias	Não
2.143-31/2001	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Não
103/2003	Zenaldo Coutinho	PSDB	Oposição	Favorável	1 dia	Não
103/2003	Antero Paes de Barro	PSDB	Oposição	Favorável	14 dias	Não
259/2005	Iriny Lopes	PT	Coalizão	Favorável	1 dia	Não
259/2005	Sérgio Guerra	PSDB	Oposição	Favorável	1 dia	Não
726/2016	Leonardo Quintão	PMDB	Coalizão	Favorável	41 dias	Sim
726/2016	Romero Jucá	PMDB	Coalizão	Favorável	30 dias	Sim
782/2017	Flexa Ribeiro	PSDB	Coalizão	Favorável	90 dias	Sim
782/2017	Cleber Verde	PR	Coalizão	Favorável	22 dias	Sim

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Nestes casos, ainda que não designados pelos presidentes das Comissões Mistas, como ocorre segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁸⁰, os relatores ainda são os responsáveis por analisar a proposta do Executivo, aceitar ou rejeitar as emendas apresentadas à mesma e realizar parecer sobre a medida. Tanto o Relator, designado para apreciação da MPV, tanto quanto o Relator-Revisor, designado para apreciação de PLV, são elementos importantes que o Legislativo dispõe para realizar uma função informacional (ALMEIDA; SANTOS, 2005). Quando uma Comissão Mista não é instalada, o parecer é lido em Plenário para os demais membros do Congresso Nacional. Um relator ad hoc, isto é, um relator que apresenta seu parecer rapidamente no Plenário, pode ser considerado um indicativo de um movimento estratégico para fazer prevalecer a proposta original, não necessariamente para informar. Em contrapartida, relatores de Comissões Mistas, por realizar, teoricamente, pareceres mais detalhados e informativos

⁸⁰ Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Art. 41, VI.

sobre as proposições, podem sinalizar um movimento estratégico do Legislativo para tentar interferir nas proposições do Executivo.

Almeida e Santos (2005) destacam para dois aspectos no que tange à qualidade das informações que os relatores podem produzir. Argumentam que as preferências dos membros das comissões permanentes são por relatores com alta *expertise* e alto grau de instrução. Para Almeida e Santos (2005), o Legislativo pode se mobilizar para alterar as propostas das matérias do Executivo através também do grau de *expertise* dos relatores. Esta não é uma hipótese deste trabalho, mas um argumento dos autores de um estudo específico sobre o caso brasileiro. Assim, tentamos analisar se o grau de *expertise* dos relatores e os pareceres elaborados soam resultados semelhantes às análises dos autores. Para os autores, quanto maior for o grau de conhecimento específico que os relatores dispõem para analisar as matérias, menor será a necessidade dos relatores em aprender sobre o tema. Da mesma forma que, quanto maior for o grau de instrução do relator, maior será a facilidade do relator para aprender algo novo sobre a matéria.

Essas considerações adicionais não são condicionantes para o resultado da matéria ou o tempo para a tramitação da mesma, podem implicar em maior agilidade para apreciar a matéria e emitir um parecer. Levando em consideração a *expertise* e o grau de instrução dos relatores, contabilizamos quantos dias os relatores levaram para elaborar o parecer. Realizamos a contagem levando em consideração as informações descritas no site do Congresso Nacional, onde constam as datas em que os relatores foram designados para realizar o parecer e as datas em que tais pareceres foram lidos, fosse em plenário, fosse em comissão. A Tabela 6 sintetiza as principais *expertises* dos relatores escolhidos, bem como o seu grau de instrução. As informações foram retiradas das páginas eletrônicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 6 – Expertise e Grau de Instrução dos Relatores

Autor	MPV	Relator	Expertise	Grau de Instrução	Tempo
FHC	2.112-88/2001	Romeu Tuma	Direito	Bacharel em Direito	3 dias
Lula	103/2003	Zenaldo Coutinho	Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, Constituição e	Bacharel em Direito	1 dia

Fiscalização financeira					
Lula	103/20 03	Antero Paes de Barro	Comunicação Social, Relações Institucionais, Jornalismo	Ensino Médio	14 dias
Lula	259/20 05	Iriny Lopes	Ciência e Tecnologia, Cultura, Desenvolvimento urbano, Segurança Pública, Direitos Humanos, Direitos das Mulheres	N/A	1 dia
Lula	259/20 05	Sérgio Guerra	Economia, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Regional	Bacharel em Economia	1 dia
Temer I	726/20 16	Leonardo Quintão	Defesa do Consumidor, Mineração, Energia, Finanças e tributação, Administração e serviço público	Bacharel em Economia	41 dias
Temer I	726/20 16	Romero Jucá	Assuntos econômicos, Sistema Tributário, Assuntos Sociais, Meio Ambiente,	Bacharel em Economia	30 dias
Temer II	782/20 17	Flexa Ribeiro	Assuntos Econômicos, Assuntos Sociais, Constituição e Justiça, Ciência e Tecnologia, Direitos Humanos, Infraestrutura	Bacharel em Engenharia Civil	90 dias
Temer II	782/20 17	Cleber Verde	Direitos Humanos, Transportes, Seguridade Social e Família	Bacharel em Direito	22 dias

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em média, os pareceres ad hoc, isto é, feitos em Plenário foram elaborados rapidamente, quando comparados aos pareceres elaborados em Comissão Mista. Os dados tendem, em grande parte, a corroborar para o argumento de Almeida e Santos (2005). Com algumas exceções, o tempo gasto para a elaboração e apresentação de parecer não é considerado grande. Nos casos em que consta apenas 1 dia para a elaboração e apresentação do parecer, tal movimento pode indicar que os relatores já estariam alinhados às propostas da MPV, o que de fato, ocorreu: todos os relatores elaboraram

pareceres favoráveis às MPVs.

Um segundo aspecto que Almeida e Santos (2005) discutem é a qualidade do parecer. Para os autores, os relatores podem agir estrategicamente ao elaborar um parecer. Eles podem omitir informações importantes para a Comissão Mista ou para o Plenário a fim de influenciar a decisão final sobre a proposição. Segundo os autores, é esperado que relatores que sejam fortemente contrários às propostas tentem elaborar pareceres muito mais informativos, a fim de buscar persuadir os parlamentares. Em contrapartida, os pareceres de relatores fortemente viesados não são bem vistos, pois tendem a não coletar informações técnicas e de qualidade. O ideal, segundo os autores, é de que seja designado um relator moderadamente contrário à proposta original, pois o mesmo tende a elaborar um parecer mais moderado, que tenha uma perspectiva mais ampla e analise os prós e contras de uma proposição.

Para analisar os pareceres, elaboramos a Tabela 7 abaixo que aponta as principais características elaboradas pelos relatores.

Tabela 7 – Síntese dos pareceres elaborados pelos relatores

AUTOR	MPV	RELATOR/RELATOR- REVISOR	QUALIDADE DO PARECER
FHC	2.112- 88/2001	Romeu Tuma	Parecer sucinto favorável quanto à admissibilidade e ao mérito da matéria, reconhecendo a urgência e a relevância da MPV. O parecer rejeitou totalmente as emendas, sem muitos detalhes sobre as suas justificativas.
Lula	103/2003	Zenaldo Coutinho	No primeiro parecer, o parecer era bem elaborado e detalhado. Emitiu parecer sobre as emendas apresentadas à MPV e também elaborou emendas por parte da relatoria. O relator também ofereceu explicações sobre das emendas acolhidas e também das emendas rejeitadas. Realizou um parecer

			<p>mais detalhado, contextualizando historicamente algumas propostas de emendas e alterações da MPV. Ofereceu um parecer favorável quando à admissibilidade, ao mérito e à urgência da MPV.</p> <p>No segundo parecer, agora em relação ao PLV, apresentou um parecer breve, apontando as principais emendas apresentadas no Senado. O parecer foi favorável e o relator votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária, e pelo mérito e aprovação das emendas apresentadas pelo Senado.</p>
Lula	103/2003	Antero Paes de Barro	<p>O relator do PLV 7/2003, oriundo da MPV 103/2003, ofereceu um parecer detalhado sobre o PLV. Foi favorável quanto à admissibilidade e ao mérito. O relator apresentou duas emendas ao projeto, apresentando justificações para as mesmas. O relator fez uma análise detalhada sobre a admissibilidade e sobre o mérito do PLV.</p>
Lula	259/2005	Iriny Lopes	<p>O parecer apresentava detalhes sobre as mudanças e suas consequências realizadas pela MPV. O parecer discutia as emendas apresentadas à MPV. O parecer apresentava o voto da relatora, apresentando um parecer favorável parcialmente à proposição. O parecer acolheu parcialmente</p>

			algumas emendas, apresentando justificativas para o acolhimento e rejeição.
Lula	259/2005	Sérgio Guerra	O parecer não era muito detalhado sobre a elaboração do PLV 27/2005, mas apresentou informações suficientes. O parecer justificou a admissibilidade, a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do PLV. Foi favorável também quanto à adequação financeira e orçamentária. O parecer apresentou uma emenda ao PLV.
Lula	726/2016	Leonardo Quintão	O parecer era muito detalhado sobre as alterações realizadas pela MPV. O parecer foi favorável quanto à admissibilidade, à constitucionalidade, à juridicidade, à boa técnica legislativa, à adequação financeira e orçamentária, quanto ao mérito. O parecer acolheu algumas emendas, mas rejeitou a maioria delas.
Temer	726/2016	Romero Jucá	Não constam informações sobre o parecer no Site do Congresso Nacional.
Temer	782/2017	Flexa Ribeiro	O parecer apresentou um relatório detalhado sobre a MPV e suas principais alterações e ofereceu aporte legal para as mudanças. Relatou as emendas apresentadas à MPV. Realizou uma análise detalhada sobre a MPV. O relator votou favoravelmente pela admissibilidade da matéria, pela

			constitucionalidade e pela adequação financeira da MPV. A relatoria realizou algumas alterações na MPV, ao sugerir a criação da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos e Normativos.
Temer	782/2017	Cleber Verde	Não constam informações sobre o parecer no Site do Congresso Nacional.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Nota-se que todos os pareceres foram, na maioria, totalmente favoráveis às propostas que analisaram. Os pareceres mais informativos foram dos relatores Zenaldo Coutinho (PSDB), Antero Paes de Barro (PSDB), Iriny Lopes (PT), Leonardo Quintão (PMDB) e Flexa Ribeiro (PSDB). Com exceção do Dep. Zenaldo Coutinho e do Sem. Antero Paes de Barro, todos os outros parlamentares eram filiados à partidos ligados à coalizão de governo na época da promulgação das MPVs. Nesses três últimos casos, a coalizão tinha uma força parlamentar considerável, o que pode ter aumentado as chances de apoio parlamentar aos trabalhos das CMs e dos relatores. No caso do parecer de Iriny Lopes (PT), a coalizão de governo ocupada aproximadamente 70% das cadeiras na Câmara dos deputados. Apesar de ter oferecido um parecer parcialmente favorável, o parecer da relatora foi acolhido e transformado em PLV, posteriormente convertido em Lei. Em relação ao parecer do Dep. Leonardo Quintão (PMDB), a coalizão de governo ocupava aproximadamente 61% das cadeiras da CD. O relator ofereceu um parecer muito detalhado sobre a MPV e totalmente favorável quanto à medida. O parecer foi acolhido pela CM, transformado em PLV e posteriormente transformado em Lei. O mesmo se deu com a última MPV analisada, a 782/2017. À época da promulgação da medida e da instalação da CM, a coalizão de governo ocupava aproximadamente 59% das cadeiras na CD.

5.2.4 Partidos dos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões Mistas

Das seis MPVs analisadas, duas resultaram na instalação de Comissões Mistas. A MPV 726/2016 foi instalada tendo como Presidente o Sem. Acir Gurgacz (PDT) e como Vice-Presidente o Dep. Wilson Filho (PTB). À época, o PDT não fazia parte da coalizão de governo. Já o PTB fazia parte da coalizão de governo.

A MPV 782/2017 também contou com uma Comissão Mista. Como Presidente, foi eleito o Dep. Laerte Bessa (PR). Como Vice-Presidente, foi eleito o Dep. Fernando Bezerra (PMDB). Ambos os partidos faziam parte da coalizão de governo. Juntos, os dois partidos ocupavam 104 cadeiras na CD, representando 1/5 do total de deputados naquela casa. A coalizão de governo ocupava cerca de 59% das cadeiras na CD.

5.2.5 Emendas e outros bloqueios

Antes de analisarmos os tipos de emendas mais propostas pelo Legislativo, é importante ressaltar alguns aspectos que a Emenda Constitucional 32 de 2001 trouxe para a arena política no que diz respeito à criação de leis entre o Executivo e o Legislativo. Para alguns, a mudança levou relevância para as MPVs, pois sinalizava um uso estratégico da obstrução parlamentar para adiar ou trancar a pauta do Executivo e pressionar por negociações (INÁCIO, 2009). Ao realizar emendas às MPVs e/ou aos PLVs, o trâmite para analisar as emendas requer, muitas vezes, o retorno da proposição às Comissões Mistas, o que acarreta em mais tempo para apreciação. Essa estratégia pode ser usada a fim de atrasar a aprovação de uma medida, o que dificulta sua aprovação.

O processo de emendamento também pode ser pensado como uma lógica incremental, onde o Legislativo tem a oportunidade de interferir de forma incremental na construção da agenda política. Limongi e Figueiredo (2009) argumentam que no Brasil há mais um compartilhamento de agenda de governo do que a agenda do Executivo somente. O processo de emendamento viabiliza a participação do Legislativo na formulação de leis.

Ao analisar o processo de emendamento de Medidas Provisórias no Brasil pós-EC 32/2001, Cunha (2019) concluiu que o Congresso é uma arena capaz de interferir decisivamente nas propostas de origem do Executivo. Isto se deve ao fato de que a maioria das MPVs analisadas pelo autor, 62,36% tiveram tramitação em forma de PLVs. Apenas

na arena legislativa, a aprovação de PLVs era elevada (quase 86%). Essa transformação de MPVs para PLVs é tida como uma abertura ao Legislativo para influenciar a agenda de governo.

Levando esses aspectos em consideração, vejamos o nosso cenário. Uma das hipóteses era de que os partidos membros da coalizão teriam mais incentivos para propor emendas para o escopo do desenho administrativo da CGU. Ao analisar as emendas apresentadas às Medidas Provisórias, nosso argumento não se confirma, conforme o a Tabela 8. Notamos que a oposição, e não a coalizão, utilizou do processo de emendamento⁸¹ como uma via para obstruir e/ou atrasar o movimento do Executivo. A oposição foi responsável pela elaboração de 55 emendas do total de 64 apresentadas durante as tramitações das 6 proposições analisadas. A maioria das emendas eram supressivas⁸².

Tabela 8 – Emendas (2001 – 2017)

AUTOR	MPV	IDEO.COALIZÃO		Nº EMENDAS	
		Mín.	Máx.	COALIZÃO	OPOSIÇÃO
FHC II 1	2.112-88/2001	0.171824563	0.199155109	2	14
Lula I 1	103/2003	-0.880865449	0.479287163	6	1
Lula I 4	259/2005	-0.722732986	0.438231504	1	0
Temer I	726/2016	0.20643262	0.816904204	0	39
Temer II 2	782/2017	0.41176845	0.757351411	0	1

Fonte: Elaboração própria, 2020 e Zucco e Powe, 2019.

Como descrito em detalhes no Apêndice E, poucas emendas foram acolhidas pelos relatores das Comissões Mistas ou, na falta delas, pelos membros do Congresso Nacional

⁸¹ Detalhamos os teores das emendas no Apêndice E, bem como toda a tramitação das matérias analisadas neste trabalho.

⁸² Segundo o Art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, emenda é a proposição apresentada como acessória de outra. As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição. Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos. Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente. Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

em votações simbólicas e/ou nominais. Com exceção da MPV 103/2003, onde o relator acolheu todas as emendas apresentadas em relação à CGU, todos os outros relatores rejeitaram integralmente as emendas referentes ao controle interno e/ou à CGU. De todos os processos, apenas um relator, o da MPV 103/2003, elaborou uma emenda à proposição. Isto não quer dizer, necessariamente, que os relatores não tenham acolhido muitas emendas. Pelo contrário, em alguns casos, outras emendas foram acolhidas, mas que não dizem respeito ao nosso escopo. O que podemos concluir, em relação às emendas feitas para a CGU e para o controle interno, é de que as mesmas, em sua maioria, não foram acolhidas pelos relatores e/ou membros do Congresso.

Os parlamentares também dispõem de outros instrumentos regimentais para bloquear proposições, o que garante a eles certa vantagem para atrasar aprovação de matérias. No âmbito do Plenário, há a possibilidade de os parlamentares elaborarem requerimentos para de adiamento de votação ou discussão, para votação nominal, para votação em separado de emenda, de encerramento da discussão (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 24⁸³).

No nosso estudo, 4 das 6 tramitações das MPVs ocorreram em Plenário, sem a instalação de Comissões Mistas designadas para apreciar as proposições. A Tabela 9 mostra o tipo de ação que parlamentares solicitaram em Plenário. Todos os requerimentos foram negados, não acarretando em bloqueio da tramitação. Entretanto, podemos constatar que alguns dos mecanismos de bloqueio foram usados. Não há como conectar estes requerimentos especificamente com a CGU, visto que a maioria das MPVs diziam respeito ao rearranjo dos órgãos como um todo da Presidência da República (com exceção da MPV 2.112-88/2001, que tratava diretamente sobre o rearranjo do SCI do Poder Executivo).

Tabela 9 – Bloqueios (2001 – 2017)

AUTOR	MPV	IDEO.COALIZÃO		Bloqueios	
		MÍN.	MÁX.	Coalizão	Oposição
FHC	2.112-88/2001	0.171824563	0.199155109	0	1
Lula I 1	103/2003	0.880865449	0.479287163	4	6
Lula I 4	259/2005	0.722732986	0.438231504	0	6

⁸³ Ver lista completa de tipos de procedimento de votação em Hiroi e Rennó (2014).

Temer I	726/2016	0.20643262	0.816904204	0	17
Temer II 2	782/2017	0.41176845	0.757351411	0	0

Fonte: Elaboração própria, 2020 e Zucco e Powe, 2019.

Fosse em Plenário ou em Comissões Mistas, os mecanismos regimentais de bloqueio mais solicitados foram requerimento para votação nominal, inversão e retirada de pauta, votação de requerimento de inversão de pauta, requerimento de adiamento de sessão. Cada uma desses recursos simbolizam estratégias que parlamentares podem utilizar para atingir seus objetivos, mas uma característica comum entre elas é de que todas afetam, de alguma maneira, a deliberação das propostas. Como Gontijo (2017) ressalta, o significado explícito não é atrasar as deliberações, mas segundo entrevistas feitas com assessores de lideranças da Câmara e outros atores chaves, os entrevistados corroboram o fato de que tais requerimentos são usados sistematicamente para impedir que proposições que não sejam dos interesses dos parlamentares não sejam aprovadas. Com base nas entrevistas realizadas e na análise documental realizada, a autora considerou essas os principais mecanismos regimentais de bloqueio de proposições na CD.

Essas foram as estratégias mensuráveis adotadas pelos parlamentares, mas outras estratégias que não são tão fáceis de mensurar também podem ter sido tomadas para atrasar ou obstruir as proposições. Por exemplo, consta que houve cancelamento de uma sessão da MPV 103/2003. Sem motivos apresentados, a sessão foi cancelada. Tal escolha pode ter sido feita pelo Presidente do Congresso Nacional a fim de atrasar a tramitação da matéria? Talvez, mas não podemos chegar nesta conclusão. Já na tramitação da MPV 259/2005, houve cancelamento de sessão por falta de quórum e por não-conclusão de apreciação de outras matérias. Tal movimento pode ser considerado obstrução? Novamente, não há como afirmar isto, mas esta é uma estratégia para adiar a apreciação de qualquer matéria. Ainda nesta tramitação, consta a substituição de relator-revisor sem justificção alguma para tal procedimento. Talvez o posicionamento do relator-revisor seria contrário à proposição? Talvez a estratégia para a substituição visasse à obstrução ou a facilitação da aprovação da matéria analisada.

5.3 O que aprendemos

O desenho administrativo da CGU entre 2001 e 2017 apresentou dois padrões: um centralizado e um descentralizado da organização da Presidência da República. Entre 2001 e 2016, as propostas elaboradas pelo Executivo visavam um maior grau de influência presidencial no escopo do órgão ao propor que o mesmo estivesse diretamente subordinado ao Presidente (LEWIS, 2003). Durante o processo legislativo, apesar de algumas emendas apresentadas em relação à CGU, todos os pareceres foram favoráveis quanto à estrutura do órgão. A partir de 2016, as propostas do Executivo visavam uma CGU descentralizada da organização da Presidência, influenciando em menor grau de influência presidencial sobre o órgão. Esta proposta sofreu uma forte oposição no Legislativo, via emendas, por parte da oposição do governo, mas recebeu parecer favorável quanto à esta mudança. Até 2017, não houve alteração de status e a CGU permaneceu como um ministério. Esta mudança acarretou em menos discricionariedade e independência do órgão. Não houveram muitas mudanças em relação ao estabelecimento de um quadro próprio para a instituição, nem como para a nomeação do dirigente do órgão e *expertise* necessária para a direção da CGU.

Na contramão da nossa primeira hipótese, a heterogeneidade da coalizão não parece ter sido um fator decisivo para incentivar a proposição de desenhos administrativos que visassem aumentar o controle intraexecutivo. Embora não tenhamos realizado testes empíricos robustos, era esperado que presidentes com coalizões muito heterogêneas se mobilizassem para fortalecer o controle interno via CGU. As principais mudanças no órgão aconteceram durante o governo Lula, mas tais movimentos se concretizaram em apenas duas Medidas Provisórias. Embora cruciais para o desenvolvimento da CGU durante os seus primeiros anos, era esperado de que mais proposições tivessem sido elaboradas. Durante o governo de Dilma, apesar de contar com uma ampla coalizão, entendemos que a ex-presidenta abriu mão de aprimorar o controle interno realizado pela CGU ao não propor desenhos administrativos que favorecessem ainda mais o monitoramento. Temer, por sua vez, contando com uma coalizão menor quando comparada às anteriores, realizou duas proposições significativas de mudanças para a

CGU, que afetaram diretamente o monitoramento da coalizão e o poder discricionário do órgão.

Em relação à nossa segunda hipótese, de que a coalizão tentaria influir sobre o escopo da CGU caso tivesse maioria parlamentar, nossos achados não corroboram para afirmá-la. Durante o período analisado, em quase todos os anos a coalizão obteve maioria parlamentar, com exceção de alguns períodos. E embora com maioria parlamentar, não houve um movimento significativo da coalizão durante a tramitação das proposições analisadas aqui. Na verdade, a oposição foi responsável pela maioria das emendas apresentadas aos projetos do Poder Executivo. Aproximadamente, 86% do total de emendas (a maioria supressivas) foi oriunda da oposição do governo. A oposição também se utilizou de alguns mecanismos regimentais que visavam o atraso e/ou obstrução das proposições do governo.

E por fim, em relação à revisão legislativa que o Congresso Nacional realizou, destacamos que a coalizão do governo fez parte, majoritariamente, da composição de Comissões Mistas (instaladas e não-instaladas). Em alguns casos, ela representava quase 90% da composição das comissões. Entretanto, das seis proposições analisadas, apenas duas tiveram instalação de Comissões Mistas, o que indica para um Legislativo não tão reativo às proposições do Executivo. Os relatores das proposições, na maioria dos casos, ofereceram pareceres detalhados e informativos sobre as proposições, corroborando o argumento de que eles são elementos importantes para a apreciação das proposições. Na sua maioria, os relatores faziam parte da coalizão do governo e eram favoráveis ao Executivo.

6 CONCLUSÕES

O tema deste trabalho foi o controle intraexecutivo no Brasil através do monitoramento delegado por presidentes para monitorar a sua coalizão. Entendendo que a CGU possui potencialidades para monitorar a coalizão de governo e dos possíveis interesses que o Legislativo poderia tentar guiar as apreciações das proposições sobre a CGU, a pergunta que guiou este trabalho foi: *Como a construção institucional da Controladoria-Geral da União se deu no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro?* O objetivo deste trabalho foi de analisar como se deu a construção institucional da Controladoria-Geral da União se deu no contexto de presidencialismo de coalizão brasileiro e contribuir para as literaturas de controle interno, revisão legislativa e de desenho administrativo. Escolhemos aprofundar essas três abordagens através de um estudo de caso da CGU. A principal estratégia que escolhemos analisar foi o desenho institucional proposto pelo Poder Executivo para a CGU, para averiguar se o presidente buscou diminuir os riscos da delegação com seus ministros.

O capítulo 2 apresentou o modelo analítico deste trabalho, tentando articular as principais motivações que levaram a pensar o recurso do monitoramento como uma estratégia a ser estudada no campo da Ciência Política. Apresentamos os principais dilemas em uma relação mandante-agente e os custos de agenciamento existentes em um contexto de coalizão. Identificamos uma lacuna na literatura a respeito de estudos mais específicos sobre a CGU no campo da Ciência Política que levasse em consideração a heterogeneidade da coalizão e os movimentos do Legislativo em relação à construção de desenhos administrativos para o órgão.

O capítulo 3 apresentou as mudanças do desenho do desenho administrativo da CGU ao longo de quase 20 anos. Apresentou também um contexto importante sobre o controle interno na legislação brasileira. O intuito deste capítulo foi de apresentar as potencialidades do controle intraexecutivo presentes nas mudanças da CGU, para dar base futura para as análises feitas no capítulo 5. Este capítulo contribui para estudos futuros sobre a CGU no sentido de que tenta explorar, ainda que timidamente, as chances de o controle interno ser pensado como uma estratégia presidencial para monitorar a coalizão.

O capítulo 4 apresentou duas literaturas importantes para as análises feitas no capítulo 5. Mobilizamos estratégias que os presidentes e legisladores usam para lidar com os custos de agenciamento da coalizão. Apresentamos os principais argumentos e perspectivas sobre a revisão legislativa e a teoria do desenho administrativo a fim de mobilizar as análises sobre o processo legislativo da formulação da CGU ao longo dos 17 anos estudados. O capítulo nos ajudou a pensar mais analiticamente para identificar aspectos relevantes para o nosso caso.

Por fim, o capítulo 5 buscou responder às duas hipóteses iniciais deste trabalho. Em relação à hipótese de que a heterogeneidade da coalizão fosse um fator decisivo para incentivar a proposição de desenhos administrativos que visassem aumentar o controle intraexecutivo, os achados não corroboram para este argumento. Dado a alta heterogeneidade das coalizões brasileiras, principalmente no governo do PT, era esperado uma maior iniciativa dos presidentes para alterar o escopo do órgão a fim de aumentar o controle interno da coalizão. Contudo, durante os quase 14 anos de gestão do PT, apenas duas MPVs foram elaboradas. Nossos achados também não corroboram para a segunda hipótese. Os partidos da coalizão não tentaram influir sobre o escopo da CGU via arena legislativa como era esperado. Pelo contrário: a oposição foi a responsável pela maioria das emendas e tentativas de bloqueios nas tramitações das MPVs analisadas. Em geral, o Legislativo se mostrou não tão reativo às proposições do Executivo no que tange o controle interno e a CGU, indo na contramão do que era esperado.

As contribuições deste trabalho se pautam na tentativa de apontar caminhos para se pensar a lógica política do controle interno através do monitoramento exercido pela CGU. Este trabalho contribuiu com a agenda sobre estudos de mecanismos de controle, estratégias de monitoramento, revisão legislativa e desenho administrativo no Brasil. Fez um esforço de tentar conectar literaturas oriundas de contextos políticos diferentes do brasileiro para tentar lançar luz sobre o objeto de pesquisa aqui analisado. Por se tratar de um estudo de caso, uma limitação evidente é a restrição de realizar inferências causais sobre as hipóteses e o objeto de pesquisa em si. Trabalhos futuros poderão aferir métodos de pesquisas mais robustos para realizar testes de hipóteses. Uma agenda de pesquisa promissora, ao nosso ver, é olhar com mais atenção para a CGU da perspectiva do controle da coalizão vis-à-vis a relação executivo-legislativo.

7 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 693 a 735.
- AMORIM NETO, O. A.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, vol. 55, n. 4, pp. 550-578, 2003.
- AMORIM NETO, O. The presidential calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v.39, n.4, p. 415-440, 2006.
- ANDEWEG, R. Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Government and Ministers. *European Journal of Political Research*, v.37, 2000.
- ARANTES, R.; COUTO, C. Uma instituição incomum. In. M. A. R. de Carvalho (Ed), *A Constituição de 1988: passado, futuro* (pp. 17-51). São Paulo: Hucitec, Anpocs.
- AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. (1987c). Emendas Constitucionais. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/emendas-constitucionais>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.
- BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, 1992. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802>>. Acesso em 10 de julho de 2019.
- BRASIL. Constituição. (1967a). Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm

> Acesso em: 15 abril de 2018.

BRASIL. Constituição. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso

em: 15 abril de 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.591. (2000). Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder

Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 20 de julho de

2019.

BRASIL. Decreto nº 4.113. (2002a). Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para

a Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a

Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm>. Acesso em: 20 de

julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.118. (2002b). Dispõe sobre a organização da Presidência da

República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118.htm>. Acesso em: 20 de

julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.177. (2002c). Transfere para a Corregedoria-Geral da União as

competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e

do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm>. Acesso em: 20 de

julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.304. (2002d). Altera dispositivos do Decreto no 3.591, de 6 de

setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo

Federal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm>. Acesso em: 20 de

julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.785. (2003e). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4785.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.923. (2003). Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.482. (2005a). Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em 25 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.683. (2006). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 61.386. (1967c). Dispõe sobre a implantação dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61386-19-setembro-1967-402646-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 67.090. (1970). Estabelece normas de controle interno, fixa procedimentos de auditoria para o Serviço Público Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67090-20-agosto-1970-408592-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 de abril

de 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.109. (2013). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm>.

Acesso em: 25 de julho de 2019.

BRASIL. Decreto nº 84.362. (1979). Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84362-31-dezembro-1979-433708-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 85.234. (1980). Aprova o Regulamento do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais dos Sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85234-6-outubro-1980-434645-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.468. (2018). Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9468.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

BRASIL. Decreto nº 92.452. (1986a). Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm..>

Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 93.872 (1986b). Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do

BRASIL. Decreto nº 93.874 (1986c). Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema

de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93874.htm>.

Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 95.076. (1987b). Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle, criada pelo Decreto-lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D95076.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.346 (1987a). Dispõe sobre a Carreira Finanças e Controle e dá BRASIL. Decreto-Lei nº 200. (1967b). Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 10.180 (2001a). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de

BRASIL. Lei nº 10.683. (2003d). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Lei nº 11.204. (2005b). Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.502. (2017b). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 05 de agosto de 2019.

BRASIL. Lei nº 8.490 (1992). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8490.htm>. Acesso em 10 de julho de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.893-67 (1999a). Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14361#diario>> Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.893-70 (1999b). Organiza e disciplina os Sistemas de
BRASIL. Medida Provisória nº 1.893-70 (1999c). Exposição de Motivos nº 840.

BRASIL. Medida Provisória nº 103. (2003a). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 103. (2003b). Exposição de Motivos nº 1 /CC/MJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 480. (1994). Submete a apreciação do Congresso Nacional, o texto da medida provisória 00480 1994, que organiza e disciplina os sistemas de controle interno e de planejamento e de orçamento do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/11083>>. Acesso em 10 de julho de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 726. (2016a). Altera e revoga dispositivos da Lei nº

10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>.

Acesso em 05 de agosto de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 726. (2016b). Exposição de Motivos. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-726-16.pdf>. Acesso em 05 de agosto de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 782. (2017a). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm>.

Acesso em: 05 de agosto de 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº MPV 2.143-31 (2001b). Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

CAREY, J. M. Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51, n. 1, p. 92-107, 2007.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

_____. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARROLL, R.; COX, G. W. The Logic of Gamson's Law: Pre-Election Coalitions and Portfolio Allocations. *American Journal of Political Science*, v. 51, p. 300-313, 2007.

_____. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition

Governments. *Comparative Political Studies*, n. 45, v. 2, pp. 220–236, 2012.

CASTRO, D. P., Auditoria e controle interno a administração pública: evolução do controle interno no Brasil: código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGS. São Paulo: Atlas, 2008.

COELHO, H., Governança do Executivo Brasileiro: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o presidente dorme tranquilo à noite. 2018. 165 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14458#diario>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 20 de julho de 2019.

COSO. *Internal Control – Integrated Framework: An Implementation Guide for the Healthcare Provider Industry*. Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-CROWE-COSO-Internal-Control-Integrated-Framework.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2019.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

democracy: the emergence of the cartel party. *Party politics*, n. 1, p. 5-28, 1995.

Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=14458#diario>. Acesso em: 20 de julho de 2019.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

DUR, R.; SWANK, O. H. Producing and Manipulating Information. *The Economic Journal*, vol. 115, pp.185-199, 2005.

ELSTER, Jon. *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*. In *Foundations of Social Choice Theory*, ed. Jon Elster and Aanund Hylland, 104-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

EPSTEIN, D; O'HALLORAN, S. *Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge, 1999.

_____ *Delegating Powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.

FORTUNATO, D.; MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, vol. 49, issue 2, pp. 785-797, 2019.

FREITAS, A. M. O Presidencialismo de Coalizão. 2013. 168f. Tese (Doutorado em Ciência Política). – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GARCIA, Leice. *Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. 2011. 239 f. Tese (Doutorado em Administração). – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

HABERMAS, J. Three Normative Models of Democracy. *Constellations*, Cambridge, v. 1, p. 1 – 10, 1994.

HOWELL, W. G; LEWIS, D. E. Agencies by Presidential Design. *Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1095 – 1114, 2002.

HUBER, J. D., SHIPAN, C. R. A comparative theory of legislation, discretion, and the policy-making process in: *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York, NY: Cambridge University Press, 2002. pp. 78-108.

INÁCIO, M., Mudança procedimental, oposições políticas e obstructionismo na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 531-549, 2016.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n 2, p. 296 – 335, 2015.

KATZ, Richard S., MAIR, Peter. *Changing models of party organization and party*

KIEWIET, R; MCCUBBINS, M. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LAYER, M.; SHEPSON, K. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEWIS, D. E. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Institution in the United States, Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press, 2003.

_____ *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

_____ *Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence*. *Presidential Studies Quarterly*, v.39, p.60 – 73, 2009.

LIJPHART, A. *Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

_____ *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*. In: *Presidential r Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* Georgetown University, Washington, D.C. Maio 14 – 16.

LINZ, J.J. Presidential or Parliament Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J.J.; VALENZUELA, A. (Eds). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, v. 2. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LUPIA, A.; STRØM, K. Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance. In: STRØM ET AL. (Orgs). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 51 – 84.

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

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. Coalition Policymaking and Legislative Review. *American Political Science Review*, n. 99, v. 1, pp. 93–106, 2005.

MARTINEZ JÚNIOR, N.S. *Corrupção e participação eleitoral: um estudo empírico sobre impactos da publicidade da corrupção nas eleições municipais no Brasil*. 2019. 60 f. Dissertação (Mestrado em Economia). – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 2, p. 3–38, 2014.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, p. 234-277, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOE, T. The new economics of organization. *American journal of political science*. p. 739-777, 1984.

_____ The politicized presidency. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (Eds.). *The new direction in American politics*. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

_____ Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics,*

& Organization, v. 3, n. 2, p. 215-233, 2005.

MOE, T.; WILSON, S. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, v.57, n.2, 1994.

MONTESQUIEU, C.S. *O Espírito das Leis*. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MUNIZ, Frederico Perini. A trajetória institucional do sistema de controle interno do poder executivo federal: a emergência e a evolução da Controladoria-Geral da União. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

new direction in American politics. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

OLIVIERI, Cecília. Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. São Paulo.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De12346.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2019.

PEREIRA, C.; TIMOTHY J. P.; ERIC D. R. Presidentialism, coalitions, and accountability. In: TIMOTHY, J. P.; TAYLOR, M. (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2011.

Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de RAILE, E. D; PEREIRA, C.; POWER, T. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Belknap, 1971.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. Institutionalising Anti-Corruption in Brazil: The Path of the Controladoria-Geral da União (CGU). 2013. 325f. Tese (Doutorado em Ciência Política (PhD)). – Departamento de Ciência Política, University of Sheffield, Sheffield, 2013.

SARTORI, G. A teoria da democracia revisitada. (vol. 1). São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, G. Neither Presidentialism nor Parliamentarism. In: LINZ, J.J.; VALENZUELA, A (Eds). The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

STRØM, K.; BUDGE, I.; LAVER, M.J. Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 2, p. 303-335, 1994.

STRØM, K.; MUELLER, W.; BERGMAN, T. Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe. New York: Oxford University Press, 2010.

Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm> Acesso em: 17 de abril de 2019.

THIES, M. F. Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, n. 45, pp. 580-598, 2001.

UnB, 1999.

WEBER, Max. Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília:

WEINGAST, B. R.; MARSHALL, W. J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

ZUCCO, C.; POWER, T. 2019. Replication Data for: Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System.,

<https://doi.org/10.7910/DVN/G2RADZ>, Harvard Dataverse, V3.

8 ANEXOS

ANEXO A – Relação das Medidas Provisórias, Projetos de Lei de Conversão e Leis (2001 – 2017)

ANO	PROPOSIÇÃO	TIPO	AUTORIA	PARTIDO	ESCOPO
1994	480	MPV	Poder Executivo	PMDB	Organização do SCI do Poder Executivo Federal e dá outras providências.
2001	2.112-88	MPV	Poder Executivo	PSDB	Organização do SCI do Poder Executivo Federal e dá outras providências.
2001	10.180	LEI	Poder Executivo	PSDB	Organização do SCI do Poder Executivo Federal e dá outras providências.
2003	103	MPV	Poder Executivo	PT	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2003	7	PLV	Poder Legislativo	PSDB/PA	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2003	10.683	LEI	Poder Executivo	PT	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2005	259	MPV	Poder Executivo	PT	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2005	11.204	LEI	Poder Executivo	PT	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2016	726	MPV	Poder Executivo	PMDB	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683.
2016	20	PLV	Poder Legislativo	PMDB	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683.
2016	13.341	LEI	Poder Legislativo	PMDB	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683.
2017	782	MPV	Poder Executivo	PMDB	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2017	30	PLV	Poder Legislativo	N/A	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
2017	13.502	LEI	Poder Executivo	PMDB	Orgnização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

ANEXO B – Composição de Comissões Mistas

1. MPV 480/1994

Senadores Titulares: Sen. Garibaldi Alves Filho (PMDB), Cid Saboia de Carvalho, Raimundo Lira (PFL), Epitacio Cafeteira (PPR), Mario Covas (PSDB), Marluce Pinto (PTB), José Paulo Bisol (PSB). Como senadores suplentes, foram designados: Amir Lando (PMDB) e Marcio Lacerda (PMDB), Jônice Tristão (PFL), Affonso Camargo (PPR), Almir Gabriel (PSDB), Jonas Pinheiro.

Deputados titulares: Deliz Braz, Armando Costa (PMDB), Marcelino Romano Machado (PPR), Jackson Pereira (PSDB), Wagner do Nascimento (PP), Max Rosenmann (PDT) e Wellington Fagundes (PL). Como deputados suplentes, Waldeck Ornelas, Harley Margon (PMDB), Aécio de Borba (PPR), Deni Schwartz (PSDB), Marcelo Luz (PP), Geovani Queiroz (PDT), Oscar Travassos (PL).

2. MPV 2.118-88/2001

Não disponível.

3. MPV 2.143/2001

Não disponível.

4. MPV 103/2003

Senadores titulares: Renan Calheiros (PMDB), José Agripino (PFL), Tião Viana (PT), Arthur Virgílio (PSDB), Romero Jucá (PSDB), Jefferson Péres (PDT), Fernando Bezerra (PTB), Mozarildo Cavalcanti (PPS).

Deputados titulares: Nelson Pellegrino (PT), José Carlos Aleluia (PFL), Eunício Oliveira (PMDB), Jutahy Junior (PSDB), Custódio Mattos (PSDB), Pedro Henry (PPB), Roberto Jefferson (PTB), Valdemar Costa Neto (PL), Eduardo Campos (PSB).

Como parlamentares suplentes: Senadores Antero Paes de Barros (PSDB), Lúcia Vânia (PSDB) e Patrícia Saboya Gomes (PPS) e os Deputados Eduardo Gomes (PMDB), Aloysio Nunes Ferreira (PMDB), Fernando Gonçalves (PTB) e Bispo Rodrigues (PL).

5. MPV 259/2005

Senadores titulares: José Jorge (PFL), Álvaro Dias, Tasso Jereissati (PSDB), César Borges (PFL), Ney Suassuna (PMDB), Maguito Vilela (PMDB), João Batista Motta (PMDB); Delcídio Amaral (PT), Sibá Machado (PT), Antônio Carlos Valadares (PSB); Osmar Dias (PDT), Mozarildo Cavalcanti (PTB); Valmir Amaral (PP).

Senadores suplentes: Eduardo Azeredo, Rodolpho Tourinho, Demóstenes Torres, Luiz

Otávio (PMDB), Gerson Camata (PMDB), Leomar Quintanilha (PMDB); Sérgio Zambiasi (PTB).

Deputados titulares: Paulo Rocha (PT), Colombo (PT); Wilson Santiago (PMDB), Mendes Ribeiro Filho (PMDB); Rodrigo Maia (PFL), Roberto Brant (PSD); Alberto Goldman (PSDB); José Janene (PP); José Múcio Monteiro (PTB); Sandro Mabel (PL), Dimas Ramalho (PPS), Renato Casagrande (PSB); Renato Cozzolino (PRP).

Deputados suplentes: Fernando Ferro (PT), Henrique Fontana (PT); Benjamin Maranhão (PMDB), Asdrúbal Bentes (PMDB); Murilo Zauith (PFL), Kátia Abreu (PFL); Eduardo Paes (PSDB); Mário Negromonte (PP); Ricarte de Freitas (PTB); Miguel de Souza (PL); Rogério Teófilo (PPS); Dr. Ribamar Alves (PSB).

6. MV 726/2016

Senadores titulares: Eunício Oliveira (PMDB), Waldemir Moka (PMDB), Rose de Freitas (PMDB), Cássio Cunha Lima (PSDB), Ronaldo Caiado (DEM), Paulo Rocha (PT), Acir Gurgacz (PDT), Antônio Carlos Valadares (PSB), Cristovam Buarque (PPS), Benedito de Lira (PP), Omar Aziz (PSD), Elmano Férrer (PTB), Wellington Fagundes (PR).

Senadores suplentes: Paulo Bauer (PSDB), José Agripino (DEM), Lindbergh Farias (PT), Telmário Mota (PDT), Vanessa Grazziotin (PCdoB), Randolfe Rodrigues (REDE), Sérgio Petecão (PSD), Eduardo Amorim (PSC), Marcelo Crivella (PRB).

Deputados titulares: Aguinaldo Ribeiro (PP), Jovair Arantes (PTB), Leonardo Picciani (PMDB), Leonardo Quintão (PMDB), Afonso Florence (PT), Ságuas Moraes (PT), Antônio Imbassahy (PSDB), Aelton Freitas (PR), Rogério Rosso (PSD), Fernando Coelho Filho (PSB), Pauderney Avelino (DEM), Márcio Marinho (PRB), Genecias Noronha (SD).

Deputados suplentes: Arnaldo Faria de Sá (PTB), Wilson Filho (PTB), Josi Nunes (PMDB), Veneziano Vital do Rêgo (PMDB), Moema Gramacho (PT), Érika Kokay (PT), Daniel Coelho (PSDB), Maurício Quintella Lessa (PR), Paulo Magalhães (PSD), Paulo Foletto (PSB), Efraim Filho (DEM), Marcelo Squassoni (PRB), Benjamin Maranhão (SD).

7. MPV 782/2017

Senadores titulares: Senadores Renan Calheiros (PMDB-AL), Kátia Abreu (PMDB-TO), Valdir Raupp (PMDB-RO), Paulo Bauer (PSDB-SC), Ronaldo Calado (DEM-GO), Gleisi Hoffmann (PT-PR), Acir Gurgacz (PDT-RO), Armando Monteiro (PTB-PE), Vicentinho Alves (PR-TO), Fernando Bezerra Coelho (PMDB), Cristovam Buarque (PPS), Benedito de Lira (PP), Omar Aziz (PSD).

Senadores suplentes: Ricardo Ferraço (PSDB), José Agripino (DEM), Paulo Rocha (PT), Lindbergh Farias (PT), Pedro Chaves (PR), Eduardo Lopes (PR), Vanessa Grazziotin (PCdoB), Randolfe Rodrigues (REDE), Laiser Martins (PSD).

Deputados titulares: Deputados Baleia Rossi (PMDB), Pedro Paulo (PMDB), Carlos Zarattini (PT), Ságuas Moraes (PT), Alexandre Baldy (PODE), Ricardo Tripoli (PSDB), José Rocha (PR), Marcos Montes (PSD), Tereza Cristina (PSB), Pedro Fernandes, Efraim Filho (DEM), Cleber Verde (PRB), Weliton Prado (PMB).

Deputados suplentes: Deputados Fábio Reis (PMDB), Lúcio Vieira Lima (PMDB), Érika Kokay (PT), Luiz Couto (PT), Arthur Lira (PP), Pedro Cunha Lima (PSDB), Delegado Edson Moreira (PR), Jefferson Campos (PSB), Fábio Garcia (PSB), Marcelo Aguiar (DEM), Silas Câmara (PRB).

ANEXO C – TRAMITAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS (2001 – 2017)

A. Antes de tudo: Da polêmica MPV 480 para a Lei 10.180/2001

Como visto no capítulo 3, a proposta da MPV 480/1994 trazia como finalidade ao SCI a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para além da verificação e avaliação da performance dos administradores públicos e a administração financeira do Tesouro Nacional (BRASIL, 1994, Art. 1). O SCI foi organizado mediante três atividades principais: auditoria, fiscalização e avaliação de gestão (BRASIL, 1994, Art. 3). Uma mudança significativa foi a incorporação das CISETs dos ministérios civis dentro da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sendo esta última subordinada ao Ministério da Fazenda. A estrutura administrativa do SCI pela MPV 480/1994⁸⁴ visava à independente e autônoma fiscalização dos trabalhos realizados pelos agentes federais.

Em maio de 1994, foi instalada a Comissão Mista da Medida Provisória 480 de 1994⁸⁵. Tendo sido estabelecido o calendário para a tramitação da matéria, foram apresentadas 143 emendas a MPV 480/1994⁸⁶. Foi decorrido o prazo regimental, sem a apresentação do parecer sobre a admissibilidade da medida. Após a vigência de 30 dias da Medida Provisória, a mesma perdeu sua eficácia. Em seguida, iniciou-se um longo trajeto que transpassou sete anos de tramitação legislativa e 87 reedições desta Medida Provisória até a publicação da Lei 10.180/2001, conversão da MPV nº 2112-88/2001. Não cabe aqui analisar as 87 reedições da MPV 480/1994, mas apontar os desdobramentos principais desta medida para a reorganização do SCI do Poder Executivo Federal e a criação da Corregedoria Geral da União, em 2001.

- **MPV 2.112-88**

Em setembro de 2000, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) implementou um

⁸⁴ Os detalhes sobre os órgãos e estruturas foram descritos em detalhes no capítulo três deste trabalho.

⁸⁵ As informações sobre a composição das comissões mistas estão dispostas no Anexo B. Vale destacar que nesta Comissão Mista não consta informações sobre o Presidente da Comissão ou Relatores designados pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/11083>. Última visualização no dia 07/01/2020.

⁸⁶ Não foi possível identificar as emendas em decorrência da não disponibilidade no portal do Congresso Nacional.

novo modelo para a SCI através do Decreto 3.591/2000, como detalhado no capítulo 3. Dentre as principais atividades do SCI, destacaram-se a supervisão ministerial, o aperfeiçoamento da gestão pública e o auxílio ao exercício do Presidente da República (BRASIL, 2001). É reforçado neste decreto que a composição do SCI do Poder Executivo Federal se dava pela SFC (órgão central), pelos órgãos setoriais (CISSETs remanescentes da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa), e pelas unidades setoriais (unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa).

O foco e a finalidade do SCI do Poder Executivo Federal no Decreto 3.951/2000 e nesta na MPV 2.112-88/2001 não sofreram alterações. Entretanto, a proposta do desenho administrativo do órgão mudou. A MPV 2.112-88/2001 retirou as unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa como integrantes do novo Sistema de Controle Interno. Também retirou a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Casa Civil pelas atividades de controle interno da Advocacia-Geral da União (Art. 8, § 4º, Decreto 3.591/2000).

Ademais, retirou as competências das Secretarias de Controle Interno, cujas principais eram assessorar o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, o Advogado-Geral da União e os titulares dos órgãos da Presidência da República nos assuntos de competência do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; apoiar o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República; encaminhar ao órgão central os planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades vinculadas; e orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas (Art. 12, Decreto 3.591/2000). Analiticamente, o que isso significa?

Alguns meses depois, a publicação da MPV nº 2.112-88⁸⁷ em 29 de janeiro de 2001 designou nova organização para os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A MPV 2.112-88/2001 incluiu as competências dos órgãos e unidades do SCI, trazendo mais detalhes sobre as atividades de auditoria e de fiscalização

⁸⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2112-88.htm. Acessado em 08/01/2020.

que competia ao mesmo. Dentre as principais competências, destacam-se a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual; fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo; realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privadas; apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis; realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais; avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal; e criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União (Art. 24, MPV 2.112-88, 2001).

Com a publicação da Medida Provisória, deu-se início a tramitação da mesma no Congresso Nacional⁸⁸. Em 29 de janeiro do mesmo ano, consta no Congresso a designação de uma Comissão Mista, mas não há disponibilidade da composição da mesma. No dia seguinte, foram convalidadas as emendas de n.^{os} 001 a 017 constantes das reedições anteriores⁸⁹. Um dia depois, outra emenda foi adicionada para apreciação. A Comissão Mista não foi instalada e procedeu-se para a apresentação de parecer pelo Sen. Romeu Ruma (PFL/SP), seguida por votação em turno único, em plenário de sessão conjunta do Congresso Nacional.⁹⁰ A discussão em turno único da MPV 2.112-88/2001, bem como a votação para a aprovação da mesma, encontra-se registrado no Diário do Congresso Nacional (DCN)⁹¹.

À época, Michel Temer (PDMB) e Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) eram presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente. O Senador Romeu Tuma (PFL/SP) foi designado para parecer de admissibilidade e mérito, sendo

⁸⁸ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/46382>. Último acesso em 08/01/2020.

⁸⁹ Não consta neste DCN os autores das emendas das reedições anteriores, com exceção da emenda n° 18. Mediante solicitação online ao Congresso Nacional, recebi via e-mail os autores das emendas propostas de n° 1 a 17.

⁹⁰ Não consta informações sobre a instalação da Comissão no portal do Congresso Nacional. Diante disso, foram solicitadas as referidas informações através da Lei de Acesso à Informação. A resposta que obtive via e-mail em relação a MPV 2.112-88/2001 foi que a comissão mista não foi instalada e de que o parecer foi lido em sessão conjunta no Poder Legislativo.

⁹¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3514?sequencia=72>. Último acesso em 03/01/2020.

ambos proferidos em plenário de forma breve e sem especificidade técnica.

As emendas de 1 a 7 fazem referência a Medida Provisória 1.751-63/1999⁹² (edição anterior a MPV 2.112-88/2001). De autoria do Deputado Ben-Hur Ferreira (PT/MS)⁹³, a emenda aditiva nº 1 altera a estrutura administrativa do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, tornando o Ministério da Fazenda o órgão responsável pela gestão do SCI, inserindo a STN ao SCI e criando a Corregedoria Geral do Controle Interno.

A emenda aditiva de nº 5, de autoria do Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ), sugeriu que o Secretário Federal de Controle tivesse mandato de dois anos, renovável uma única vez, e que tanto sua nomeação quanto destituição ficassem a critério de escolha do Presidente da República, sendo necessária a aprovação pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal.

As emendas de nºs. 8 a 14 são de autoria do Deputado Nilson Mourão (PT/AC) elaboradas para a MPV 1.893-67/1999 (edição anterior a MPV 2.112-88/2001). Em suma, elas tratavam das carreiras de Planejamento e Orçamento e áreas afins⁹⁴.

A emenda aditiva de nº 15, de autoria Deputado Freire Júnior (PMDB/TO), elaborada durante a tramitação da MPV 1.893-71/1999 (edição anterior a MPV 2.112-88/2001), propôs a criação da Auditoria-Geral do Poder Executivo da União, a qual se

⁹² De acordo com informações enviadas pela Ouvidoria do Senado Federal por e-mail.

⁹³ O mesmo deputado também apresentou n.ºs 4, 6 e 7. A emenda de nº 4 buscou suprimir o Art. 19, que como consta na 1.751-63/1999, trata da autorização do Ministério da Fazenda para requisitar servidores públicos de suas entidades vinculadas para exercerem funções na STN e na SFC. O mesmo autor propôs as emendas aditivas n.ºs 6 e 7, que buscou incluir artigos que dispunha de regras para preenchimento de cargos da carreira que trata a Lei nº 9.625/1998 e orientações para o preenchimento de cargos de comissão nos Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e Orçamento. Esta última emenda visava que os cargos em comissão no âmbito dos referidos sistemas fossem providos com preferência por ocupantes efetivos das Carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e pelos ocupantes de cargos de nível superior do Ipea e de Técnico de Planejamento, devendo as funções de direção e chefia serem preenchidas, em caráter privativo, por servidores das carreiras citadas.

⁹⁴ A emenda supressiva de nº 8 visava a anulação do Art. 31, que constava sobre a prerrogativa do Ministério da Fazenda de alocar seus funcionários para a Secretaria do Tesouro Nacional e na Secretaria Federal de Controle Interno. A emenda nº 9 propôs nova redação para o Art. 28, que tratava sobre o exercício de funcionários das carreiras de Planejamento e Orçamento, dentre outras da gestão pública. Não houve mudança significativa no teor do texto, apenas na sua apresentação. A emenda aditiva nº 10 propôs a inserção de um inciso no Art. 29, que dispunha sobre as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A emenda aditiva de nº 11 propôs os mesmos integrantes para o SCI como os sugeridos pela emenda nº 1. A emenda aditiva de nº 12 sugeriu a inserção de um parágrafo sobre o preenchimento de cargos vagos das carreiras de que trata o 1º artigo da Lei nº 9.625/1998. A emenda aditiva de nº 13 era idêntica à emenda aditiva de nº 5, do Deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), a qual discorria sobre os critérios para a nomeação e destituição do cargo de Secretário Federal de Controle. Por fim, a emenda aditiva de nº 14 era idêntica à proposta de emenda nº 7, do Deputado Ben-Hur Ferreira (PT-MS), que visava sobre os cargos de comissão no âmbito do SCI.

constitui e organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União, diretamente vinculada à Presidência da República, mediante transformação da Secretaria Federal de Controle.

De autoria do Deputado Padre Roque (PT/PR), a emenda de nº 16, apresentada durante a tramitação legislativa da MPV 2.036-81/2000 (edição anterior a MPV 2.112-88/2001), propôs uma simples adição de texto sobre as gratificações dos ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle.

A emenda de nº 17, de autoria do Deputado Lúcio Alcântara (PFL/CE), adicionava à MPV 2.036-82/2000 critérios para a seleção de obras e serviços objeto de auditoria. Por fim, a emenda de nº 18, de autoria do Deputado Miro Teixeira (PDT/RJ), definia como integrantes do SCI os órgãos setoriais, denominados unidades de controle interno dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

A seguir, o Presidente do Senado, Sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), encaminhou a discussão da MPV 2.112-88/2001 e das emendas até então apresentadas. O presidente concedeu a palavra ao Deputado Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP) para a discussão da Medida Provisória e das emendas. Com um posicionamento não favorável à medida, o deputado critica o fato da mesma já ter sido reeditada 88 vezes, ter sido colocada em prática há mais de sete anos e por tratar de um assunto tão importante através de uma Medida Provisória. Com um discurso crítico em relação ao papel dos parlamentares, o deputado diz que:

O pior de tudo, senhoras e senhores, é que a grande maioria não conhece essa medida que está sendo votada e que, por culpa da questão regimental, será aprovada sem se acompanhar se quer seu texto, pois os avulsos não foram distribuídos nem o relatório existe, mas propõe a aprovação na íntegra da Medida Provisória. Será que esta Casa de leis não pode impor qualquer alteração nesta Medida Provisória? É lamentável, mas este é o Congresso do qual fazemos parte.
(BRASIL, 2001, p. 78)

Ao solicitar a palavra, o Deputado João Batista Oliveira de Araújo (PT/PA) também fez críticas sobre o instrumento da Medida Provisória em si, alegando de que as mesmas eram resquícios do regime militar. Fez um apelo para os deputados a votarem contra a medida.

Ao encerrar a discussão, o presidente do Senado encaminhou a votação simbólica

da medida. Havia um requerimento de votação nominal para a MPV 2.112-88/2001 feita pelo Vice-Líder do PT, o Senador Walter Pinheiro. O presidente do Senado encaminha a votação do requerimento que solicita votação nominal, tendo sido o mesmo rejeitado pelos membros da Câmara dos Deputados. Foi encaminhada então a votação simbólica da Medida Provisória na Câmara dos Deputados, nos termos do parecer, ressalvadas as emendas. A Medida Provisória foi aprovada. O Deputado Walter Pinheiro (PT/BA) solicitou a palavra para registrar o voto contra do partido pela aprovação da medida. O presidente do Senado registrou a aprovação da medida com o voto contrário do PT e do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP). Encaminhou então para a votação no Senado Federal, tendo sido a medida aprovada por unanimidade. Por fim, todas as emendas foram rejeitadas em votação na Câmara dos Deputados e por isso não foram para o Senado. A Medida Provisória nº 2.112-18 de 2001 foi à promulgação.

- **A reorganização da Presidência de República e a criação da Corregedoria-Geral da União**

Ao passo em que a tramitação para o rearranjo do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal ocorria no processo legislativo, a primeira edição da Medida Provisória para a organização da estrutura administrativa da Presidência de República e dos ministérios também acontecia, a saber, a MPV 1.799-1⁹⁵, publicada em 21 de janeiro de 1999. Com aproximadamente 30 reedições⁹⁶, a reedição em destaque para o tema do controle interno é a MPV 2.143-31 de 2001⁹⁷, que cria a Corregedoria-Geral da União (CGU) e a integra à estrutura da Presidência da República (Art. 1, § 3º).

A Medida Provisória designava a competência do órgão como responsável por “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público” (BRASIL, 2001). Em sua estrutura básica, a CGU dispunha de um Gabinete, uma Assessoria Jurídica e uma Subcorregedoria-Geral.

⁹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1799-1.htm. Último acesso em 10/01/2020.

⁹⁶ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/10108>. Último acesso em 10/01/2020.

⁹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm. Último acesso em 10/01/2020.

É necessário destacar que a iniciativa da criação da Corregedoria-Geral da União foi do Poder Executivo, mais especificamente pelo Chefe da Casa Civil à época, Pedro Parente. Na Exposição de Motivos nº 000160/CCPR de 02 de abril de 2001, o então Ministro da Casa Civil enfatiza o compromisso do governo com um “elevado padrão de comportamento ético capaz de assegurar, em todos os casos, a lisura e a transparência dos atos praticados na condução da coisa pública” (BRASIL, 2001b, p. 10908). Em seguida, o item 12 da exposição de motivos recomenda ao Presidente que o gabinete assumisse a responsabilidade pela apuração de irregularidades apontadas em denúncias. Dessa forma, a Casa Civil propôs a criação da Corregedoria-Geral da União.

Os pontos 13, 14 e 15 da exposição de motivos ressaltaram a necessidade de uma ampla competência da CGU, com autoridade para acionar, diretamente, quaisquer órgãos ou servidores do Poder Executivo, com o objetivo de apurar, acompanhar e supervisionar irregularidades desde o seu conhecimento até a punição dos envolvidos. Recomendou-se também que a CGU fosse autorizada a requisitar a instauração de sindicância e processos administrativos. Além da apuração das denúncias, também cabia ao órgão combater à impunidade decorrente de desvio de finalidade e/ou gestão fraudulenta de bens e recursos públicos.

Entretanto, sem muitos detalhes sobre o funcionamento ou da estrutura da CGU, a MPV 2.143-31/2001 apresentava apenas outro artigo (Art. 14), que dispunha sobre as competências do órgão, principalmente no que tangia o encaminhamento de denúncias relativas à lesão ao patrimônio público. O Art. 14B pontuava, especialmente, a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno em notificar a CGU quaisquer irregularidades verificadas e registradas em seus relatórios.

Por fim, o Art. 32 pontuava que o Poder Executivo, via decreto, instituiria as estruturas regimentais, as competências e atribuições dos Ministérios, dos órgãos essenciais, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República e da Corregedoria-Geral da União da Presidência da República, o que ocorre com a publicação do Decreto nº 4.118/2002⁹⁸.

Com a abertura do processo legislativo para a tramitação da MPV 2.143-31/01,

⁹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118impresao.htm. Último acesso em 10/01/2020. Mais detalhes sobre as especificidades do decreto foram dadas no capítulo 3.

foi iniciado o trâmite para a instalação de uma Comissão Mista, mas a mesma nunca foi instalada⁹⁹. Em resposta à solicitação pela Lei da Informação, foi informado de que não foi emitido parecer sobre a medida, nem de comissão, nem de plenário. Nesse período, foram apresentadas 16 emendas à Medida Provisória¹⁰⁰, das quais cinco faziam referência à CGU, sendo as mesmas de autoria do Deputado Sr. Rosinha (PT/PR).

A emenda modificativa de nº 53 oferecia maior abrangência das competências da CGU, e a sugestão da inserção da Secretaria Federal de Controle na estrutura da CGU (até então vinculada ao Ministério da Fazenda). A justificativa apresentada pelo deputado tinha como argumento que, uma vez criada a CGU, perderia o sentido a existência da SFC na estrutura do Ministério da Fazenda. Visto que a mesma é o órgão responsável pelo controle interno da Administração Pública, seria pertinente a transferência da SCF para a CGU, que disporia de *status* ministerial.

A emenda supressiva de nº 54 buscava suprimir a ouvidoria-geral da estrutura do Ministério da Justiça. A justificativa era de que uma vez criada a CGU, não haveria sentido para existir dentro do Ministério da Justiça a competência relativa a “ouvidoria-geral”, devendo essa competência ser associada à de controle da administração pública a cargo da CGU. Novamente, a justificativa era de que, com a criação da CGU, não faria sentido a existência de outros órgãos responsáveis pelas competências de Ouvidoria e Controle Interno. Assim, sugeriu-se a transferência da SFC e da Ouvidoria-Geral da União para a estrutura da CGU.

A emenda modificativa de nº 55 pretendia adicionar à CGU a responsabilidade de dar andamento às reclamações oriundas de usuários de serviços públicos quanto à legalidade, qualidade e efetividade dos serviços públicos prestados pela Administração Federal direta e indireta. A emenda também propôs retirar algumas funções do Corregedor-Geral da União, dispostas no Art. 14-A. Incluía como competências

⁹⁹ Em 19/04/2001, a liderança do PFL no Senado solicitou substituição do Senado Djalma Bessa (PFL-BA) pelo Senador Waldeck Ornelas (PFL-BA) na composição da Comissão Mista responsável por apreciar a MPV 2.143-31. De acordo com o DCN nº 40, página 6653, após a aprovação da solicitação, os titulares da Comissão Mista pela bancada do PFL eram os senadores Bernardo Cabral (PFL-AM) e Hugo Napoleão (PFL-PI). Como suplentes, estavam os senadores Waldeck Ornelas (PFL-BA) e José Agripino (PFL-RN). Entretanto, no mesmo dia, terminou o prazo regimental e não houve instalação da Comissão Mista. Na verdade, após analisar tanto as medidas provisórias anteriores e posteriores à MPV 1.243-31, constata-se que não houve instalação de Comissão Mista em momento algum.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2957?sequencia=100>. Último acesso em 10/01/2020.

principais do Corregedor-Geral da União o recebimento, processamento e encaminhamento de denúncias, reclamações que tinham como objeto a correção/omissão ou abusos de agentes públicos federais, a prevenção e a correção de atos incompatíveis com os princípios da legalidade e dirigir o Sistema Federal de Controle Interno (BRASIL, 2001, p. 5940).

Por fim, a emenda aditiva de nº 66 visou prever as garantias do mandato, as vedações e incompatibilidades e requisitos das nomeações do Corregedor-Geral e seu Adjunto que estavam omissas na MPV 2.143-3. Em resumo, tanto o Corregedor-Geral quando seu Adjunto seriam escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 anos, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos e nomeados pelo Presidente da República, mediante arguição pública pelo Senado Federal e aprovação de sua indicação pela maioria de votos para um mandato de três anos (com possibilidade de apenas uma reeleição)¹⁰¹.

No que tange ao controle interno, vale lembrar da transferência em 2002 da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República, como explicado no capítulo 3¹⁰². Este movimento de centralização está em consonância com a exposição de motivos apresentada pelo Ministro da Casa Civil no ano anterior, que recomendava uma proximidade da Presidência com as atividades de controle interno. Este movimento ganha força poucos meses depois com a publicação do Decreto 4.177¹⁰³, que transfere da Casa Civil para a Presidência da República a Corregedoria-Geral da União¹⁰⁴. Este decreto também transferiu as competências de ouvidoria-geral do Ministério da Justiça e de controle interno e de auditoria pública da Casa Civil para a CGU. A consolidação da centralização da CGU na estrutura administrativa da Presidência como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ocorreu em julho de 2002, através do Decreto nº 4.304¹⁰⁵.

¹⁰¹ Para mais detalhes, ver Diário do Congresso Nacional, n. 40, 2001, p. 5951. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2957?sequencia=101>

¹⁰² Vide Decreto 4.113. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm. Último acesso em 10/01/2020.

¹⁰³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm. Último acesso em: 10/01/2020.

¹⁰⁴ Mais detalhes sobre a mudança está descrita no capítulo 3.

¹⁰⁵ Mais detalhes no capítulo 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm. Último acesso em 11/01/2020.

- **De Corregedoria para Controladoria**

As ações realizadas até então pelo presidente Fernando Henrique (PSDB) direcionaram para uma centralização gradual das atividades de controle interno do Poder Executivo Federal na Presidência da República. Com um final de mandato conturbado envolvendo escândalos de corrupção¹⁰⁶, a renovação partidária ganhou forças nas eleições. Lula (PT) é eleito para assumir a presidência em 2003. Seu primeiro pronunciamento como presidente eleito¹⁰⁷ destacou que a “dura travessia que o Brasil estará enfrentando exigirá austeridade no uso do dinheiro público e combate implacável à corrupção”. Foi neste contexto que nasceu a primeira Medida Provisória em seu governo, a MPV 103/2003¹⁰⁸, que dispôs a organização da Presidência e dos Ministérios.

Como visto no capítulo 3, no que diz respeito a CGU, Lula a transformou em Controladoria-Geral da União. A mudança da nomenclatura visava abranger as funções de controle interno e as atividades de ouvidoria-geral que foram introduzidas com a publicação do Decreto 4.177/2002. A medida também expandiu a estrutura administrativa da CGU, mas a manteve ligada diretamente à Presidência da República.

Após a publicação da Medida Provisória, levou aproximadamente um mês para a designação da Comissão Mista¹⁰⁹ responsável por apreciar e emitir parecer sobre a MPV 103¹¹⁰, mas a mesma nunca foi instalada. Foram apresentadas 69 emendas à Medida Provisória¹¹¹, mas apenas seis diziam respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal.

A emenda modificativa 0001, de autoria de Nelson Pellegrino (Líder do PT) e Walter Pinheiro (PT/BA) buscou a mudança da expressão “Controlador-Geral da União” pela expressão “Ministro do Controle e da Transparência”. As outras duas solicitações de

¹⁰⁶ Saiba quais irregularidades a CPI da Corrupção propõe investigar. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19507.shtml>. Último acesso em 11/01/2020.

¹⁰⁷ Veja a íntegra do discurso feito hoje por Lula. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41735.shtml>. Último acesso em 11/01/2020.

¹⁰⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Último acesso em 11/01/2020.

¹⁰⁹ Composição da Comissão Mistá se encontra no Anexo B.

¹¹⁰ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/53896>. Último acesso em 11/01/2020.

¹¹¹ Todas as emendas estão disponíveis no Diário do Congresso Nacional, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/728?sequencia=132>. Último acesso em 11/01/2020.

mudança também se pautavam nos termos utilizados pela MPV 103. Requisitava a substituição de termos como “subcontroladorias” e “controladorias” pela expressão “corregedorias”. Por fim, solicitava a substituição da designação de “Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União” pela expressão “Ministro de Estado do Controle e da Transparência”.

A justificativa da emenda era de aproximar a nomenclatura da CGU à sua finalidade de um órgão destinado ao combate da corrupção e dos desvios dos recursos públicos. Nas palavras dos deputados:

É, portanto, importante transmitir à população, desde a nomenclatura do cargo do Ministro, o sentido democrático de que se reveste a função do controle interno dos atos do serviço público e apontar para o seu objetivo finalístico que é o de conferir transparência aos gastos, aos investimentos e aos serviços que dizem respeito a todos os cidadãos, indistintamente, de forma correta, ética e decente.
(BRASIL, 2003, p. 2308)

A emenda modificativa de nº 12 adicionou à CGU a competência de incrementar a transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal através da criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. De autoria do Deputado Wasny de Roure (PT/DF), a emenda tinha como panorama a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹² e atribuía à CGU a responsabilidade pelo incremento da transparência da gestão no âmbito do Governo Federal, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos que têm competências de natureza orçamentária e financeira. Ademais, propôs a inclusão, na estrutura da CGU, do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, destinado a apreciar medidas de combate à corrupção e ampliação da responsabilização dos agentes públicos e transparência de gestão.

A emenda modificativa de nº 16, também de autoria do Deputado Wasny de Roure (PT/DF), buscou retirar do Ministério da Fazenda as atividades de controle interno e auditoria, tais como a administração financeira e contabilidade pública. Destacou que esta esfera de competência dizia respeito à CGU e não mais ao Ministério da Fazenda.

Também de autoria do mesmo deputado, a emenda modificativa de nº 34 sugeriu a criação de três conselhos: o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação; e o Conselho Nacional de Economia Solidária. O primeiro conselho faz referência ao controle interno

¹¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Último acesso em 11/01/2020.

do Poder Executivo Federal. Segundo o deputado, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção seria um órgão a ser integrado por representantes de entidades da sociedade civil e do Poder Público ao qual caberá apreciar medidas de combate à corrupção e ampliação da responsabilização dos agentes públicos e transparência dos atos de gestão.

A emenda modificativa de nº 35, também de autoria do Deputado Wasny de Roure (PT/DF) sugeriu alterar o art. 31 da MPV 103, onde as expressões de “Corregedoria-Geral da União” e “Subcorregedoria-Geral” seriam substituídos por “Controladoria-Geral da União” e “Subcontroladoria-Geral da União”. O argumento era o mesmo da emenda de nº 12, alegando que seria imprópria tal denominação face às competências dessas unidades no tocante à atividade de correição e não de controle interno.

A última emenda referente ao controle interno, emenda modificativa de nº 37, foi feita pela Deputada Luci Choinacki (PT/SC) e visou a transformação dos cargos de Ministro de Estado Corregedor-Geral da União em Ministro de Estado de Controle e Transparência, Chefe da Controladoria-Geral da União. A justificativa era de que o novo termo fosse mais adequado para a missão de promover o controle e a transparência das ações do Governo Federal.

Em 03/04/2003, em discussão em turno único, foi aprovado o requerimento do Dep. Aldo Rebelo, Líder do Governo, e outros, que solicitou a inversão de Pauta, para que a MPV 100/02, item 03, fosse apreciada em primeiro lugar. Retirou-se de pauta a discussão da MPV 103. Na próxima sessão, em 08/04/2003, o Deputado Henrique Fontana (Líder do PT), Rodrigo Maia (DEM) e Professor Luizinho (PT/SP) também solicitaram a inversão de pauta. No dia seguinte, a discussão prevista para às 11 horas em turno único da MPV 103 foi cancelada e não apresentou motivos. Consta na tramitação que no mesmo dia, isto é, 09/04/2003, houve discussão em turno único da Medida Provisória. Nela, foi retirado pelo Dep. José Carlos Aleluia (Líder do PFL) o seu requerimento que solicitava a retirada de pauta desta MPV. Para relator da MPV 103/2003, foi designado o Dep. Zenaldo Coutinho (PSDB/PA) para proferir parecer pela Comissão Mista a medida e às 69 emendas a ela apresentadas. Porém, a Comissão Mista não se instalou. O relator solicitou o prazo até a sessão ordinária seguinte, realizada no dia 10/04/2003 para proferir parecer.

Com parecer¹¹³ favorável à MPV 103/2003, o relator concluiu pela constitucionalidade, com ressalvas ao parágrafo único do artigo 50¹¹⁴, juridicidade e boa técnica legislativa; pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação da MPV, das Emendas de n.ºs 1 a 3, 12, 13, 15 a 19, 21 a 37, 55, 56, 67 e 68, integralmente, e das Emendas n.ºs 11 e 68, parcialmente, na forma do PLV nº 7/2003 apresentado; e rejeição das Emendas de n.ºs 4 a 10, 14, 20, 54, 57 e 58; e pela inconstitucionalidade das Emendas de n.ºs 38 a 53, 59 a 66 e 69.

Dessa forma, todas as emendas propostas relacionadas ao controle interno tiveram parecer pela aprovação no mérito e constitucionalidade. O relator também elaborou uma emenda aditiva de nº 2 referente ao controle interno ao sugerir a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, endossando a criação do conselho já sugerido pelo Dep. Wasny de Roure (PT/DF).

Aprovada por votação simbólica, a medida provisória foi convertida no PLV 7/2003. O próximo passo foi a votação do PLV nº 7/2003. Consta na tramitação que no dia 15/04/2003 houve no Congresso para a discussão do requerimento do Dep. Beto Albuquerque (PSB/RS), na qualidade de Líder do Governo, que solicitou a inversão de pauta, para que esta medida fosse votada em primeiro lugar na sessão.

Em 22/05/2003, foi incluída na pauta no Congresso Nacional a leitura do parecer do PLV 7/2003. O relator-revisor designado para dar o parecer do PLV 7/2003¹¹⁵ foi o Sen. Antero Paes de Barros (PSDB/MT). O parecer nº 497 de 2003 foi favorável quanto à admissibilidade e fez duas emendas para a matérias, mas nenhuma relacionada ao controle interno do Poder Executivo. Foi encaminhada a votação do PLV 7/2003, consolidado com as emendas de redação aprovadas pela Câmara dos Deputados que têm preferência regimental, ressalvadas as emendas do Relator Revisor. O PLV 7/2003 foi

¹¹³Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=MPV&intProp=103&intAnoProp=2003&intParteProp=71#/>. Último acesso em 11/01/2020.

¹¹⁴“Art. 50. O Poder Executivo disporá sobre a organização, reorganização, denominação de cargos e funções e funcionamento dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, mediante aprovação ou transformação das estruturas regimentais.”

¹¹⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/846?sequencia=148>. Último acesso em 11/01/2020. O link não está descrito na tramitação do site do Congresso Nacional, tendo sido o mesmo obtido via solicitação ao atendimento ao usuário legislativo.

aprovado com o acolhimento de algumas emendas.

O PLV voltou à Câmara pois o Relator-Revisor elaborou uma emenda ao PLV 7/2003, mas sem atribuições à CGU. Lido na Câmara dos Deputados, o Relator aprovou a emenda e votou pela admissibilidade do PLV. O parecer nº 498/2003-CDIR, do Relator Sen. Romeu Tuma (PFL/SP), ofereceu redação final das emendas do Senado ao Projeto, mas nenhuma dizia respeito ao controle interno do Poder Executivo. O PLV 7/2003 foi transformado na Lei 10.683¹¹⁶ e sofreu veto presidencial parcial¹¹⁷, mas o mesmo não fez referência ao controle interno.

- **MPV 259/2005**

Com os escândalos do Mensalão¹¹⁸ à tona, as pressões sociais contra a corrupção aumentaram no país. O Poder Executivo propôs uma nova competência à CGU, dentre outros tópicos. No que diz respeito ao controle interno do Poder Executivo, a Lei 11.204¹¹⁹/2005 atribuiu à CGU a competência de prevenção e de combate à corrupção e a de correição, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), como visto no capítulo 3.

É necessário destacar que a atribuição de correição à CGU feita no Art. 17 da nova lei não estava proposto na medida provisória em sua promulgação original. Cabe destacar aqui que as novas competências de correição, prevenção e ao combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal atribuídas à CGU foram produzidas pela aprovação do PLV 27/2005, de autoria do Poder Legislativo. A nova redação do Art. 17 da Lei 10.683/2003 que é referente à CGU incorporou tais competências, integrou à estrutura administrativa da CGU a Consultoria Jurídica, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, a Secretaria-

¹¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Último acesso em 11/01/2020.

¹¹⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-veto-28798-pl.html>. Último acesso em 11/01/2020.

¹¹⁸ Mais informações em: https://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/?_mather=45e8a326a00c1c54. Último acesso em 29/01/2020.

¹¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm. Último acesso em: 11/01/2020.

Executiva, a Corregedoria-Geral da União e extinguiu a Assessoria Jurídica. Ademais, transformou o cargo de Controlador-Geral da União e Subcontrolador-Geral da União para, respectivamente, Ministro de Estado do Controle e da Transparência e Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União.

Promulgada em 21 de julho de 2005, consta na tramitação da Medida Provisória¹²⁰ que no dia 25/07/2005 foi designada a Comissão Mista¹²¹ para a apreciação da matéria. Consta que no prazo regimental, foram apresentadas oito emendas¹²² à MPV 259/2005. Dentre elas, apenas uma dizia respeito à CGU. A emenda aditiva nº 8, de autoria do Deputado Carlos Mota (PL/SP), a emenda determinava um prazo para que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei fixando o subsídio mensal dos membros de alguns órgãos, entre eles, a CGU. A emenda não dizia respeito ao controle interno, necessariamente.

Convocada em 02/08/2005, a Comissão não instalou por falta de quórum conforme Lista de Presença e Termo de Reunião¹²³. Esgotado o prazo regimental, sem a instalação da Comissão Mista, em 16/08/2005 o Congresso designou como relatora a Dep. Iriny Lopes (PT/ES), responsável para proferir parecer em Plenário, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, a MPV 259/2005 e às 8 emendas a ela apresentadas.

De agosto até outubro, dez sessões tinham sido agendadas para apreciar o parecer da relatora, mas nenhuma tinha sido realizada, fosse pela falta de quórum ou pela não-conclusão de apreciação de outras medidas provisórias. Na sessão em que foi lido o parecer da relatora, também foi aprovado o requerimento dos líderes que solicitou inversão de pauta, a fim de que a MPV 259/05, item 2, fosse apreciada como item 1. Os líderes Dep. Alberto Goldman (PSDB) e Rodrigo Maia (PFL/RJ) retiraram seus requerimentos que solicitavam a retirada de pauta da Medida Provisória.

O parecer, proferido em plenário no dia 18/10/2005, no que dizia respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal, concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica

¹²⁰ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/74777>. Último acesso em 11/01/2020.

¹²¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3303?sequencia=45>. Último acesso em 11/01/2020. A composição da Comissão Mista consta no Anexo B.

¹²² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3307?sequencia=172>. Último acesso em 11/01/2020.

¹²³ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3123?pagina=26243>. Último acesso em 11/01/2020.

legislativa desta e das Emendas de n.ºs 1 a 7 e pela inconstitucionalidade da Emenda de n.º 8; pela adequação financeira e orçamentária desta e das Emendas de n.ºs 1 a 8; e, no mérito, pela aprovação parcial desta e pela aprovação da Emenda de n.º 1, na forma do PLV n.º 27/2005 apresentado, e pela rejeição das Emendas de n.ºs 2 a 8. Assim, a emenda aditiva de n.º 8, referente ao projeto de lei fixando o subsídio mensal dos membros a CGU, foi rejeitada.

Antes de ser encaminhado para votação o parecer, consta na tramitação que houve uma votação do requerimento do Dep. Moroni Torgan, na qualidade de Líder do PFL, que solicitou a retirada de pauta da MPV 259. Os Dep. Murilo Zauith (PFL/MS), e Dep. Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) encaminharam a votação, tendo sido o requerimento rejeitado. O Dep. Murilo Zaiuth solicitou a verificação da votação do requerimento e requisitou a sua votação pelo processo nominal. O resultado continuou o mesmo, tendo sido rejeitado pela votação nominal. Também foram negados o pedido de retirada de pauta da MPV 259 feitos pelo Dep. Ronaldo Dimas (PSDB) e os pedidos de adiamentos da sessão pelos Dep. Rodrigo Maia (líder do PFL) e Dep. Antônio Carlos Mendes Thame. Rodrigo Maia (PFL) também solicitou que a discussão fosse feita por grupo de artigo, tendo sido negado o requerimento.

Sem mudanças substantivas, o parecer foi reformulado pela relatora que concluiu pela aprovação do PLV apresentado, com alteração. Sem muitos detalhes sobre a votação simbólica dos parlamentares¹²⁴, consta na tramitação da MPV 259 que o parecer da relatora aprovou a MPV n.º 259 na forma do Projeto de Lei de Conversão n.º 27, de 2005, ressalvados os destaques¹²⁵. Ainda houve votação de emendas, mas nenhuma que dissesse respeito ao controle interno. Assim, a medida foi enviada ao Senado Federal em 21/10/2005.

Em 08/11/2005, conforme consta no Diário do Congresso Nacional (DCN)¹²⁶, o então presidente do Congresso, Renan Calheiros (PMDB/AL), destacou que a Comissão

¹²⁴ As únicas informações estão descritas em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=294430>. Último acesso em 11/01/2020.

¹²⁵ Aprovação final pode ser consultada em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=83BE535D76EBBB26EA62F2CA58CE03AF.proposicoesWebExterno2?codteor=349987&filename=Tramitacao-MPV+259/2005. Último acesso em 11/01/2020.

¹²⁶ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3190?sequencia=55>. Último acesso em 11/01/2020.

Mista foi designada pelo Congresso em 25 de julho de 2005, mas não se instalou, sendo assim a MPV 259/2005 remetida à Câmara dos Deputados no dia 4 de agosto e avaliada em 19 de outubro. Também lembrou que a matéria entrou em regime de urgência em 05 de setembro de 2005, passando a sobrestar todas as demais deliberações legislativas. Apontou também que o prazo de vigência de sessenta dias foi prorrogado por mais sessenta dias e que se esgotaria em 18 de novembro, tendo sido a MPV 259 recebida no Senado Federal no dia 31 de outubro.

Sem muitos detalhes dados, consta no DCN que o relator do PLV 27/2005, Sen. Fernando Bezerra (PTB/ RN), foi substituído pelo Relator-Substituto, o Sen. Sérgio Guerra. O parecer nº 1.871/2005¹²⁷ acompanhou o parecer da Câmara dos Deputados no reconhecimento da admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária. O PLV teve uma emenda apenas¹²⁸, não relacionada ao controle interno ou à CGU.

Em seguida, o presidente do Congresso encaminhou a votação simbólica dos pressupostos de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária. Passando a apreciação do mérito, os Senadores Arthur Virgílio (PSDB/AM), José Agripino (PFL/RN), Ney Suassuna (PMDB/PB), Heloísa Helena (PSOL/AL), Francisco de Assis de Moraes Souza¹²⁹ (PMDB/PI) solicitaram permissão para expressarem suas opiniões e se posicionaram favoravelmente à medida. Após as falas, o presidente do Congresso encaminhou a votação do PLV 27/2005, tendo sido o mesmo aprovado. O PLV 27/2005 foi transformado na Lei 11.204, publicada em 05 de dezembro de 2005.

- **De Controladoria à Ministério: a reforma ministerial de 2016**

Em um contexto conturbado na política brasileira após o impeachment e o afastamento por 180 dias de Dilma Rousseff (PT) da Presidência da República¹³⁰, o vice-

¹²⁷ O parecer foi informado após solicitação ao Congresso Nacional via Lei da Informação. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3190?sequencia=55>. Último acesso em: 02/01/2020.

¹²⁸ Emenda apresentada pelo Dep. Onyx Lorenzoni ao art. 9 da MPV 259.

¹²⁹ Conhecido como Mão Santa.

¹³⁰ Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>. Último acesso em 12/01/2020.

Presidente da República à época, Michel Temer (PMDB), assumiu o cargo de chefe do Executivo e anunciou os novos Ministros para compor seu governo em 12 de maio de 2016¹³¹. Como presidente interino, a primeira reforma de Temer veio através da MPV 726/2016¹³², que alterava a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios. Reduzindo de 32 para 23 o número de ministérios, a Medida Provisória extinguiu os ministérios da Cultura, das Comunicações, do Desenvolvimento Agrário e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Também extinguiu a Secretaria de Portos, a Secretaria de Comunicação Social, a Casa Militar da Presidência da República e a Controladoria-Geral da União¹³³.

O Art. 3 da MPV 726 criou, dentre outros, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. A justificativa para a criação deste ministério estava pautada, segundo sua exposição de motivos¹³⁴, para que a CGU fosse valorizada quanto ao peso de sua atuação. O Presidente Michel Temer (PMDB) transferiu as competências, os órgãos e as entidades supervisionadas da CGU para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (Art. 6). Também transformou o cargo de Natureza Especial de Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União em cargo de Natureza Especial de Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (Art. 8, XVII). O Art. 18 da MPV 726/2016 adicionou a competência de “receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e promover a apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua a competência a outros órgãos” ao Ministro da pasta.

A MPV 726/2016 revogou o Art. 17 da Lei 10.683/2003 que dispunha das competências da CGU. O artigo estabelecia, como já dito anteriormente, que competia à CGU assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam

¹³¹ Temer é notificado, assume a Presidência e anuncia Ministros. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/presidente-em-exercicio-michel-temer-anuncia-ministerio-do-novo-governo.html>. Último acesso em 12/01/2020.

¹³² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Último acesso em 12/01/2020.

¹³³ Primeira Medida Provisória de Temer reduz de 32 para 23 o número de ministérios Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/16/primeira-medida-provisoria-de-temer-reduz-de-32-para-23-o-numero-de-ministerios>. Último acesso em 12/01/2020.

¹³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-726-16.pdf. Último acesso em 13/01/2020.

atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Retirou também os parágrafos primeiro e segundo do Art. 17, que designava a estrutura básica da CGU. Até então, a CGU era composta por um Gabinete, uma Assessoria Jurídica, pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, pela Comissão de Coordenação de Controle Interno, uma Secretaria-Executiva, uma Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas Secretarias, sendo 1 uma a Secretaria Federal de Controle Interno. A MPV 726/2016¹³⁵ dispôs através do Art. 29 que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle fosse constituído da mesma estrutura da CGU, com exceção do Gabinete e da Assessoria Jurídica.

A MPV 726/2016 realocou os quatro primeiros parágrafos do Art. 18 da Lei 10.683/2003 que dispunha das orientações da CGU para dar encaminhamento às denúncias recebidas ou apuradas.

O antigo §1º do Art. 18 (agora disposto como §14 na MPV 726/2016), estipulava que à CGU competia dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

O §2º do Art. 18 (agora disposto como §15) designava que o titular da CGU¹³⁶, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos, e avocar aqueles já em curso perante órgão ou entidade da administração pública federal, visando à correção do andamento, inclusive mediante a aplicação da penalidade administrativa cabível.

Agora disposto como §17 (antigo §3º do Art. 18), atribuía a competência do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que se configurassem improbidade administrativa, bem como acionar a

¹³⁵ O Art. 17 alterou o exercício da presidência do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, estabelecendo-a a cargo do Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controle.

¹³⁶ A MPV 726/2016 adicionou o §16 a responsabilidade do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, na hipótese do § 15, de instaurar sindicância ou processo administrativo ou representar a autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal e dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Acionaria também, se necessário fosse, o Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, caso houvesse indícios de responsabilidade penal.

O §18 da MPV 726/2016 (antigo §4º do Art. 18) dispõe sobre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultados à Controladoria-Geral da União desde que relacionados à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público¹³⁷.

A MPV 726/2016 alterou alguns incisos do §5º do Art. 18. Ao estabelecer as competências do Ministro do Estado da Transparência, Fiscalização e Controle, foram modificados os incisos VII e VIII. Antes, o inciso VII incumbia o Ministro de Estado Chefe da CGU a competência de propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas. Na MPV 726, o inciso designou como competência do Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle efetivar ou promover a declaração de nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos mencionados nos autos e na nulidade declarada.

O inciso VIII anterior à medida outorgava ao chefe da CGU requisitar aos órgãos e às entidades federais os servidores e empregados necessários à constituição das comissões, bem como qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução do processo. A MPV 726/2016 alterou o texto e autorizou o chefe do ministério a requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal.

Outros dois artigos foram realocados pela MPV 726/2016. O Art. 19 na Lei 10.683/2003 (agora §19 na MPV 726/2016) incumbia aos titulares dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a responsabilidade de cientificar o Ministro da CGU das irregularidades verificadas e registradas em seus relatórios, atinentes a atos ou fatos, atribuíveis a agentes da administração pública federal.

Já o Art. 20 tratava do atendimento imediato das requisições de pessoal e de

¹³⁷ Os processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objetos do Título V da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992.

técnicos que o Ministro da CGU pudesse vir a requisitar. O parágrafo único estipulava que os órgãos e as entidades da administração pública federal eram obrigados a atender, no prazo indicado, as requisições e solicitações do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, bem como a comunicar-lhe a instauração de sindicância, ou outro processo administrativo, e o respectivo resultado. Realocado e modificado, o novo §20 estipulava que o Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controle poderá requisitar servidores na forma do art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995¹³⁸.

A MPV 726/2016 também incluiu os assuntos que constituem áreas de competência do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, através do inciso X do Art. 27 (referente às áreas de competências dos Ministérios). É importante ressaltar que, até então, não havia sido publicada as áreas de competências da CGU nas legislações anteriores (vide Lei 10.683/2003). Na reforma ministerial do presidente Michel Temer (PMDB), o novo ministério possuía 12 áreas de competências, como listadas a seguir.

- a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- b) decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;
- c) instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões, e requisitar a instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- d) acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;
- e) realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências ou a correção de falhas;
- f) efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo e, se for o caso, da imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;
- g) requisição de dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;
- h) requisição a órgão ou entidade da administração pública federal de informações e documentos necessários a seus trabalhos ou atividades;
- i) requisição a órgãos ou entidades da administração pública federal de servidores ou empregados necessários à constituição de comissões, inclusive as que são objeto do disposto na alínea “c”, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;
- j) proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- k) recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços

¹³⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19007.htm. Último acesso em 13/01/2020.

públicos, em geral, e apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos; e

l) execução das atividades de controladoria no âmbito do Poder Executivo Federal.

(BRASIL, 2016, Art. 27, X)

Na “Seção II - Das Áreas de Competências”, a MPV 726 estipulou que os titulares dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal devessem cientificar o Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controle acerca de irregularidades que, registradas em seus relatórios, tratem de atos ou fatos atribuíveis a agentes da administração pública federal.

Em 17/05/2016 foi publicada no Diário do Senado Federal¹³⁹ a composição da Comissão Mista¹⁴⁰ designada para avaliar a MPV 726/2016¹⁴¹. Foram eleitos Presidente e Vice-Presidente da Comissão Mista, respectivamente, o Sen. Acir Gurgacz (PDT) e o Dep. Wilson Filho (PTB), e designados Relator e Relator-Revisor, respectivamente, o Dep. Leonardo Quintão (PMDB) e o Sen. Romero Jucá (PMDB). Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 459 emendas à Medida Provisória. Dessas, 39 diziam respeito à Controladoria-Geral da União. Dos tipos de emendas referentes à CGU, 2 eram aditivas, 7 modificativas, 2 substitutivas e 28 supressivas. Este foi, até então, o maior número de emendas feito em relação ao controle interno ou à CGU realizado por parlamentares nas análises dos processos legislativos de proposições relacionados ao controle interno no Poder Executivo Federal desde 1994.

A primeira emenda foi do Senador José Pimentel (PT/CE). De caráter supressivo, a emenda 00001 visava à anulação dos artigos da MPV 726/2016 que extinguiriam a CGU. A justificativa apresentada pelo senador foi compartilhada por muitas outras emendas¹⁴²

¹³⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20406?sequencia=52>. Último acesso em 15/01/2020.

¹⁴⁰ Disponível no Anexo B.

¹⁴¹ Durante a tramitação da matéria, foram apresentados alguns ofícios solicitando a substituição da indicação de membros titulares da Comissão Mista. Em resumo, todos os pedidos foram negados. Os partidos que solicitaram troca de membros foram do Bloco PP/PTB/PSC (CD); Bloco PTB/PR/PSC/PRB/PTC (SF); PR (CD); Bloco Democracia Progressista (SF); PSDB (CD); Bloco Socialismo e Democracia (SF); Bloco Moderador (SF); do DEM (CD); do PSD (CD); do DEM (CD); do PSB (CD); do PSDB (CD); do PSDB (CD); do PR (CD); do PMDB/PEN (CD); do PMDB/PEN (CD); do Solidariedade (CD); do PT (CD); do PMDB (SF); do PT (SF).

¹⁴² A mesma justificativa foi usada na emenda supressiva 00024, do Senador Walter Pinheiro (PT-BA); na emenda supressiva 00118, do deputado Carlos Zarantini (PT-SP); na emenda supressiva 00246, do senador Paulo Paim (PT-RS) e o mesmo teor foi dado às justificativas das emendas supressivas do Dep. Ivan Valente (PSOL-SP), nº 000343 e do Dep. Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA), de nº 00385.

que visavam à revogação da extinção do órgão. Na sua justificativa, o senador se posicionou alegando que:

A CGU é órgão da Presidência e assim deve continuar, em favor de sua vinculação ao Chefe do Executivo, e não ser posta no mesmo nível dos órgãos que deve fiscalizar. Transformá-la em um Ministério “de linha” enfraquece a sua posição institucional e em nada contribui para nenhum resultado positivo, seja no sentido de sua visibilidade, seja no sentido de sua estrutura.

(BRASIL, Diário do Senado Federal¹⁴³, 2016)

A medida supressiva 00041 do Deputado Pedro Uczai (PT/SC) justificou o seu pedido para revogar a extinção da CGU¹⁴⁴ ao apontar que:

Outro grave retrocesso que a MP traz ao Estado brasileiro, sobretudo ao controle social, a transparência e ao combate e enfrentamento à corrupção diz respeito a extinção da Controladoria-Geral da União, órgão até então provido de ampla autonomia e independência para o exercício de suas funções. Com a reforma proposta por esta Medida Provisória, suas prerrogativas passariam a ser exercidas por um Ministério específico, ficando assim subordinado diretamente aos mandos e interesses do Presidente da República.

(BRASIL, 2016)

A emenda supressiva 00148, do Deputado Davidson Magalhães (PCdoB/BA), apresentou a seguinte justificativa¹⁴⁵ para seu posicionamento contrário à extinção da CGU:

(...) A transferência de competências para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a despeito de ser apenas uma mera medida administrativa, enfraquece o poder da atividade de controle interno do Poder Executivo, a começar pela maior autonomia que a CGU exercia com sua subordinação diretamente à Presidência da República. Tal mudança impacta diretamente nas carreiras dos servidores da pasta, pois retira algumas garantias e prerrogativas, como o direito de não perderem as promoções no órgão de origem.

A situação se agrava se considerarmos o quadro limitado de servidores da extinta CGU. Hoje, são pouco mais de 2 mil servidores, entre auditores, analistas, técnicos, corregedores, ouvidores e administrativos em todo o órgão central em Brasília e nas 26 regionais, em todos os estados, onde se tem de fiscalizar cerca de 5,6 mil prefeituras, além dos órgãos federais.

A alegação de que a transformação da CGU em Ministério traria austeridade e melhor administração é uma mera falácia, já que o

¹⁴³ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20420?sequencia=209>. Último acesso em: 15/01/2020.

¹⁴⁴ Outras emendas supressivas também tiveram justificativas semelhantes, tais como as emendas n°s 00041 e 00044, de autoria do Deputado Pedro Uczai (PT-SC); a emenda 00047, de autoria do Deputado Alessandro Molon (REDE-RJ); a emenda 00160, de autoria da Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ); a emenda supressiva 00200, apresentada pelo Deputado Enio Verri (PT-PR).

¹⁴⁵ A mesma justificativa foi usada para a apresentação da emenda supressiva 00220, de autoria do Deputado Daniel Almeida (Líder do PCdoB-BA).

orçamento da CGU é um dos mais baixos do Poder Executivo, principalmente se comparado com outros órgãos, com a Polícia Federal, com a Advocacia-Geral da União e com a Receita, que têm seis a dez vezes mais pessoal.
(BRASIL, Diário do Senado Federal, 2016)

A Deputada Angela Balbino (PCdoB/SC) apontou que o argumento apresentado pela MPV 726/2016 de redução da economia ao extinguir a CGU não era viável. Na emenda supressiva 00238 apresentada contra a extinção da CGU, a deputada se justificou alegando que:

Na prática, a proposta trazida por esta Medida Provisória não apresenta economia ao erário porquanto sua estrutura de pessoal e patrimonial será incorporada ao novo Ministério e apenas resultará na perda da sua autonomia administrativa e financeira, ficando subordinada a sua atuação a vontade discricionária do seu superior hierárquico.
(BRASIL, 2016)

Poucos dias após a publicação da MPV 726/2016, houve uma retificação do texto da medida¹⁴⁶. Sem muitas mudanças no que diz respeito à CGU ou ao controle interno, a retificação adicionou ao texto anterior da mesma medida as competências do Ministro do Estado da Transparência, Fiscalização e Controle e a transformação de Natureza Especial de Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União em cargo de Natureza Especial de Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle¹⁴⁷. A notificação à Câmara dos Deputados acerca da constituição da Comissão Mista e do calendário de tramitação da matéria foi feita em 24/05/2016.

No começo de junho, foi feita a comunicação à Câmara dos Deputados acerca da retificação da MPV 726/2016. Em 15/06/2016 foi convocada a primeira reunião da Comissão Mista para o dia seguinte, que é cancelada sem exposição de motivos. No dia 17 de junho, houve outra convocação de reunião da Comissão para o dia 21 do mesmo mês. Houve a abertura da 1ª reunião da Comissão Mista, quando a mesma foi instalada, mas teve a reunião suspensa (sem exposição de motivos)¹⁴⁸ e reagendada para o dia 28 de

¹⁴⁶ Publicada a MPV 728/2016, que revoga alguns dispositivos da MPV 726/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv728.htm. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁴⁷ O quadro comparativo da MPV 726/2016 está disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723710&ts=1567531308346&disposition=inline>. Último acesso: 16/01/2020.

¹⁴⁸ Consta apenas na Ata da Reunião da Instalação que a reunião se iniciou às 10 horas e 51 minutos e foi suspensa um minuto depois da sua abertura. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20501?sequencia=84>. Último acesso em: 16/01/2020.

junho.

Como previsto, foi aberta a 1ª Reunião da Comissão Mista no final de junho. Para Presidente da Comissão, foi eleito o Sem. Acir Gurgacz (PDT/RO) e para vice-presidente, o Dep. Wilson Filho (PTB/PB). Para Relator, foi designado o Dep. Leonardo Quintão (PMDB/MG), e para Relator-Revisor, o Sen. Romero Jucá (PMDB/RR). Com a matéria com a relatoria e sem o parecer realizado, o prazo de vigência da MPV 726/2016 foi prorrogado por mais sessenta dias¹⁴⁹.

Em 05/07/2016, o Presidente da Câmara dos Deputados à época, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ)¹⁵⁰, comunicou ao Presidente da Comissão Mista que o prazo final para o recebimento da MPV 726/2016 pela Câmara era 31 de agosto. No mesmo dia, foram apresentados dois requerimentos¹⁵¹ dos senadores José Pimentel (PT/CE) e Humberto Costa (PT/PE) solicitando ao Senado Federal a realização de audiência pública convidando Ministros, secretários e sociedade civil para debater a MPV 726/2016. Na tramitação da matéria, não consta resposta para os requerimentos dos senadores.

Os prazos das medidas provisórias foram recontados em virtude da não interrupção da sessão legislativa, estendendo para 18 de agosto o prazo final para o recebimento da MPV 726/2016. A próxima reunião da Comissão Mista foi convocada para 9 de agosto de 2016, quando o parecer do relator sobre a Medida Provisória foi entregue e lido.

Do ponto de vista da admissibilidade, o parecer foi favorável à Medida Provisória endossando a justificativa da urgência e da relevância da MPV 726/2016 pautada na necessidade de reorganizar a estrutura da administração pública federal direta. O Relator argumentou que era urgente que se levasse em “consideração a situação econômica do país e se defina uma estrutura mais enxuta para a Alta Administração Federal, mais ágil para responder aos desafios em tempos de crise e menos onerosa do ponto de vista dos gastos públicos” (BRASIL, 2016).

No que tangia à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, o parecer

¹⁴⁹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20481?sequencia=325>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁵⁰ Eduardo Cunha foi cassado e deixou de ser presidente da Câmara dos Deputados em 12 de setembro de 2016.

¹⁵¹ Requerimentos disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723719&ts=1567531308400&disposition=inline> e <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723728&ts=1567531308438&disposition=inline>. Último acesso em: 16/01/2020.

também foi favorável à MPV 726/2016. Sobre a adequação financeira e orçamentária, por considerar que as mudanças estabelecidas com a Medida Provisória representavam uma economia de recursos, o parecer do Relator foi favorável. Vale destacar o parecer do Relator sobre o mérito da Medida Provisória. O Relator argumentou que o alto número de ministérios nas administrações passadas acarretaram em maiores gastos aos cofres públicos. A MPV 726, segundo o Relator, considerou a situação de crise econômica que o Brasil enfrentava na época.

Diante do posicionamento favorável à medida, em relação às emendas, o Relator destacou em seu parecer que a maioria das emendas continha um “viés nitidamente político” e tinha como objetivo reverter a reforma ministerial do então presidente. Por isso, as rejeitou. O Relator destacou que outras emendas tinham um caráter técnico bem definido, mas que elas não estavam alinhadas à reforma administrativa que a MPV 726/2016 propunha.

Foi assim que todas as emendas referentes à CGU descritas anteriormente foram respondidas: sem um parecer detalhado. Foi assim que o Relator votou, na segunda reunião da Comissão Mista, realizada em 09/09/2016, pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 726/2016, e no mérito, pela aprovação de substitutivo na forma do PLV 20/2016. No PLV 20, não houve nenhuma modificação referente à CGU ou ao controle interno como presentes na MPV 726/2016. Ainda nesta segunda reunião da Comissão Mista, consta na tramitação da MPV 726 no Congresso Nacional¹⁵² que os requerimentos n^{os} 1 e 2 foram prejudicados. Ao que tudo indica, tratam-se dos requerimentos das audiências públicas feitos pelos senadores José Pimentel (PT/CE) e Humberto Costa (PT/PE)¹⁵³. A próxima reunião da Comissão Mista foi convocada para o dia seguinte.

Na terceira reunião da Comissão Mista, realizada em 10/08/2016, o Relator Dep. Leonardo Quintão elaborou uma complementação de voto e alteração do PLV 20/2016, mas nenhuma alteração ou ressalva feita à CGU¹⁵⁴. Além disso, foram apresentados

¹⁵² Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/125733>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁵³ Não há detalhes sobre a rejeição dos requerimentos.

¹⁵⁴ Tratava-se da revisão dos termos referentes à mudança da vinculação da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior – SE-CAMEX. Para mais detalhes, ver “Parecer da Comissão Mista a examinar a Medida

alguns requerimentos de destaque (Requerimentos n.ºs 3 a 10) e requerimentos de adiamento da votação e de votação nominal (Requerimentos n.ºs 11 e 12, respectivamente). Dos requerimentos de destaque que dizem respeito à CGU, o Dep. Carlos Zarattini (PT/SP) solicitou destaque para a aprovação da Emenda nº 200/16¹⁵⁵ para que constasse da PLV 20/2016. A emenda supressiva em destaque, de autoria do Dep. Enio Verri (PT/PR), solicitava a revogação da extinção da CGU e da sua transformação no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Outro requerimento do Dep. Carlos Zarattini solicitou destaque para votação em separado do art. 6º¹⁵⁶ e 8º¹⁵⁷ da MPV 726, artigo que tratava sobre as transferências de competências dos órgãos que foram extintos pela Medida Provisória e da transformação dos cargos. O mesmo deputado também solicitou¹⁵⁸ destaque para aprovação da Emenda nº 281/16 para que constasse no PLV 20/2016. A emenda supressiva do Dep. Afonso Florence (PT/BA) solicitava a retomada do desenho original da estrutura organizativa dos ministérios e da Presidência da República, dentre elas, a CGU. O requerimento nº 11, também do Dep. Carlos Zarattini, solicitava o adiamento da votação. Por fim, o requerimento nº 12, de autoria do Dep. Bohn Gass (PT/RS), solicitou que a votação da MPV 726/2016 fosse pelo processo nominal. Todos os requerimentos foram prejudicados, isto é, negados.

Consta na tramitação da MPV 726, que na 3ª reunião da Comissão Mista, foi acatada pelo Relator a sugestão do Relator-Revisor Sen. Romero Jucá (PMDB/RR). Não consta, entretanto, detalhes sobre as sugestões feita pelo revisor na tramitação do Congresso Nacional¹⁵⁹. Todavia, no relatório do Dep. Leonardo Quintão, que passou a constituir o Parecer da Comissão, consta que a sugestão do Sen. Romero Jucá se referia à inclusão no texto do PLV 20/2016 após o nome do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a sigla CGU. Sem demais alterações, mantendo a rejeição das emendas como anunciada anteriormente, o relator oferece parecer pela aprovação da

Provisória 726, de 2016”, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723746&ts=1567531308552&disposition=inline>. Último acesso em: 16/01/2020.

¹⁵⁵ Requerimento nº 4.

¹⁵⁶ Requerimento nº 6.

¹⁵⁷ Requerimento nº 8.

¹⁵⁸ Requerimento nº 10.

¹⁵⁹ Solicitei ao Congresso Nacional a ata da 3ª reunião da Comissão Mista, mas até 16/01/2020, não tive resposta.

versão final do PLV 20/2016¹⁶⁰.

O PLV 20/2016 foi encaminhado ao Senado Federal em 30/08/2016 e a Presidência da casa comunicou ao Plenário que o prazo de vigência da MPV 726/2016 se esgotaria em 8 de setembro de 2016. A discussão do projeto de lei foi inserida na pauta da ordem do dia 08 de setembro.

Por solicitação do Sen. Romero Jucá, deu-se nova redação a todos os dispositivos do PLV 20/2016, na qual a expressão “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU” foi modificada para “Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU”. A justificativa¹⁶¹ dada pelo senador para a adequação redacional visava apenas explicitar a sigla “CGU”, não oferecendo nenhuma alteração de mérito.

Durante uma sessão conturbada, com várias interrupções de pronunciamentos, o Presidente do Senado encaminhou para leitura alguns requerimentos feitos à Casa. O Senador Lindbergh Farias (PT/RJ) solicitou a palavra para requisitar que cada requerimento em destaque fosse submetido à votação individual, não havendo a possibilidade de votação em globo. O pedido é negado por Renan Calheiros (PMDB/AL) com o argumento de que era costume votar em globo os requerimentos, com exceção dos destaques, que são votados separadamente. Houve uma certa tensão¹⁶², pois Romero Jucá (PMDB/RR) interferiu no diálogo entre o Presidente do Senado e o Sen. Lindbergh Farias (PT/RJ), buscando interromper a fala deste último. Lindbergh Farias (PT/RJ) argumentou que a obstrução era um direito da oposição, mas a votação foi encaminhada pelo Presidente da Casa, que ressaltou:

Primeiro, eu cumprimento os Senadores pelo quórum; quórum fantástico, em uma quinta-feira depois de um feriado. E quero dizer que relevem, compreendam o papel da oposição. Na forma do Regimento, a oposição claramente está querendo dificultar a decisão do Plenário do Senado. É legítimo. Por isso, não se ausentem do plenário. Nós vamos ter votações importantes.
(BRASIL, 2016, p. 59)

Daí em diante, se desdobraram outras falas de teor crítico à Medida Provisória.

¹⁶⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723755&ts=1567531308607&disposition=inline>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁶¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723845&ts=1567531309095&disposition=inline>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁶² Mais detalhes do diálogo podem ser vistos na página 58 do Diário do Senado Federal, do dia 09 de setembro de 2016.

Em vários momentos, parlamentares ultrapassaram o tempo permitido para suas falas, elevando a tensão no plenário. Muitos argumentaram que o prazo de dois dias para votação da Medida Provisória não estava sendo cumprido naquele momento, tendo ocorrida a votação do projeto de lei de conversão no Senado em menos de um dia. É neste clima de discussão e desentendimento que ocorre a votação do PLV 20/2016.

Primeiro, o Presidente do Senado encaminhou a votação dos pressupostos de relevância, urgência, adequação financeira e orçamentária, e também a pertinência temática da Medida Provisória, tendo sido os mesmos aprovados, com exceção dos votos contrários dos Senadores Vanessa Grazziotinn, Fátima Bezerra, Lindbergh Farias, Humberto Costa, José Pimentel e Paulo Rocha.

Em seguida, foi encaminhada a votação em globo dos demais requerimentos em destaque¹⁶³, tendo sido os mesmos rejeitados. Os únicos requerimentos aprovados, em globo, foram os de n.ºs 660 e 661. Foram votadas também as matérias destacadas. Aprovadas, as mesmas seriam votadas por decisão do Plenário em momento oportuno.

Em um terceiro momento, o Presidente da Casa encaminhou a votação do PLV 20/2016, nos termos do texto aprovado e encaminhado pela Câmara dos Deputados, com os ajustes redacionais propostos pelo Relator revisor, sem prejuízo dos destaques. O PLV foi aprovado. A oposição solicitou a verificação da votação. O pedido foi aceito pelo Presidente do Senado. A oposição, tida aqui com Lindbergh Farias (PT/RJ), avisa que não votariam naquele momento, como forma de obstrução. É então que Romero Jucá (PMDB/RR) posiciona o voto favorável ao PLV em nome do PMDB e cobra que os quatro Senadores que pediram verificação que votassem, caso contrário, a solicitação do pedido de verificação seria anulada.

Os Senadores Vanessa Grazziotinn (PCdoB/AM), e Humberto Costa (PT/PE) obstruíram a votação. O governo orientou o plenário pelo voto favorável e a minoria pela rejeição. O PLV 20/2016 foi aprovado. A apuração do resultado foi feita¹⁶⁴ com um total de 52 votos recebidos, sendo 44 foram favoráveis, 6 contra e 1 abstenção registrada¹⁶⁵. Em seguida, foi encaminhado as votações dos destaques. Nenhuma dizia respeito à CGU.

¹⁶³ Requerimentos n.ºs 662 a 669/2016.

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/votacao/2354829>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁶⁵ Para detalhes, ver Anexo.

Após alguns tumultos na sessão entre membros da oposição e do Governo, foi lido o Parecer nº 763/2016 do PLV 20/2016, feito pelo Relator Romero Jucá. O parecer foi favorável e ofereceu adequações redacionais ao projeto de lei de conversão. No dia 12/09/2016, o projeto foi submetido à sanção presidencial¹⁶⁶. A matéria foi vetada parcialmente¹⁶⁷, mas sem nenhuma referência à CGU. Por se tratar de matéria vetada, o processo retornou à Secretaria Legislativa do Congresso Nacional para aguardar deliberação do Veto apostado à matéria. Os Vetos apostos à matéria (VET 39/2016) foram apreciados na Sessão Conjunta de 15 de dezembro de 2016 e foram mantidos.

- **MPV 782/2017**

Publicada no Diário Oficial da União em 31 de maio de 2017¹⁶⁸, a MPV 782/2017 alterou a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Na Exposição de Motivos EM Interministerial nº 00128 /2017/MP/CC PR¹⁶⁹, o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira (PMDB), e o então Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha (PMDB), sugeriram ao Presidente, Michel Temer (PMDB), por meio da proposta da MPV 782/2017, substituir integralmente a Lei nº 10.683, de 2003. A lei em questão organizou a Presidência da República e os Ministérios no Governo Lula e até então era a lei central que dispunha de toda a organização direta e indireta do governo federal.

A MPV 782/2017 modificou o antigo MTFCGU para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (estabelecido com a Lei 13.341, de 2016). Do modelo anterior, foram mantidas intactas as áreas de competências do ministério (Art. 65) e os órgãos integrantes da estrutura básica (Art. 67), não alterando as competências do Ministro da pasta.

¹⁶⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4723854&ts=1567531310133&disposition=inline>. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁶⁷ Mensagem de Veto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-513.htm. Último acesso em 16/01/2020.

¹⁶⁸ Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=31/05/2017>. Último acesso em 17/01/2020.

¹⁶⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-782-17.pdf. Último acesso em 17/01/2020.

Apresentada ao Congresso Nacional, a tramitação¹⁷⁰ da Medida Provisória começou em 01/01/2017, onde foi publicado o calendário da apreciação da medida. A composição Comissão Mista¹⁷¹ responsável por apreciar a MPV 782/2017 foi instalada em 02 de junho do mesmo ano, conforme o planejamento do calendário. Para os cargos de Presidente e Vice-Presidente, foram eleitos, respectivamente, os Deputados Laerte Bessa (PR) e Fernando Bezerra Coelho (PMDB). Para os cargos de Relator e Relator-Revisor, foram designados, nessa ordem, o Sen. Flexa Ribeiro (PSDB) e o Dep. Cleber Verde (PR).

Foram recebidas 73 emendas¹⁷². Dentre elas, apenas uma fazia referência à antiga CGU. A emenda modificativa nº 8, de autoria do Dep. Hugo Leal (PSB/RJ), visava alterar o escopo de atuação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MTCGU). Na MPV 782, o âmbito de atuação do MTCGU era o da administração pública federal, o que não condiz com a prerrogativa do Art. 74 da Constituição Federal de 1988 sobre a integração do sistema de controle interno entre os poderes. A proposta de emenda visava alterar a área de competência do Ministério, disposta no Art. 65, substituindo o escopo de alteração da administração pública federal para o âmbito do Poder Executivo Federal¹⁷³.

A segunda modificação da Medida Provisória veio para o § 4º do Art. 65, que segundo a justificativa do deputado, visava “harmonizar as previsões com a finalidade precípua do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal em relação às instâncias autônomas de controle que devem ser observadas” (BRASIL, 2017, p. 215). Como constava na MPV 782, caso o MTCGU tomasse ciência de casos que configurassem improbidade administrativa e daqueles que recomendassem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências, o mesmo

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/129378>. Último acesso em 17/01/2020.

¹⁷¹ Publicado no Diário do Congresso Nacional em 08/06/2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20995?sequencia=20>. Último acesso em 17/01/2020. Disponível também no Anexo B.

¹⁷² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5329905&ts=1567531209596&disposition=inline>. Último acesso em 17/01/2020.

¹⁷³ Trecho da justificativa do deputado: “O art. 74 da Constituição Federal dispõe que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”. Neste sentido, o órgão de controle interno do Poder Executivo federal não dispõe de competência para atuar em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, cujo conceito jurídico abrange todos os Poderes, independentes e harmônicos entre si.”(BRASIL, 2017, p. 215)

deveria comunicar a Advocacia-Geral da União, que se necessário, acionaria outros órgãos, tais como o TCU, o Ministério da Fazenda, e órgãos do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, o Ministério da Justiça e o Ministério Público¹⁷⁴.

A proposta de emenda sugeriu nova redação e responsabilidade para o MTCGU, como exposto abaixo:

§ 4º Observado o art. 74, § 1º da Constituição Federal, o órgão de controle interno do Poder Executivo federal, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela dará ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária, assim como ao Ministério Público nas hipóteses que configurarem o caso previsto no art. 15 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e aos demais órgãos do Poder Executivo federal quando as circunstâncias assim indicarem.

(BRASIL, 2017, p. 213)

Outra proposta significativa da emenda foi inserir nas competências do Ministro do MTCGU (vide Art. 66), a competência de propor ao Presidente da República medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações que visassem evitar a repetição de irregularidades constatadas. Por fim, a emenda também modificava os integrantes da estrutura básica deste ministério. No lugar da Comissão de Coordenação de Controle Interno, sugeria a Comissão de Coordenação de Controle Interno do Poder Executivo. Em substituição à Corregedoria-Geral da União, sugeria a Corregedoria-Geral do Poder Executivo Federal. E por último, no lugar da Ouvidoria-Geral da União, o deputado sugeria a Ouvidoria-Geral do Poder Executivo Federal.

A última sugestão de modificação era da composição do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Na MPV 782/2017, o conselho era presidido pelo Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União e composto, paritariamente, por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal. A emenda do Deputado buscava a substituição dos representantes do Governo Federal por representantes do Poder Executivo Federal.

Um mês após a instalação da Comissão, o Presidente da Comissão Mista foi notificado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM) que o prazo final para o recebimento da MPV 782/2017 pela Câmara era no dia 21/09/2017. Em agosto do mesmo ano, a Medida Provisória é prorrogada por mais sessenta dias. Nova

¹⁷⁴ Para ver os casos específicos, ver § 4º do Art. 65 da MPV 782/2017.

reunião da Comissão foi convocada para o dia 30 de agosto, mas foi cancelada em seguida e reagendada para o dia 5 de setembro¹⁷⁵.

Como previsto, foi aberta a 2ª reunião da Comissão Mista em setembro, sendo lido o parecer do relator e concedido vista coletiva. Em seguida, a reunião foi suspensa e reagendada para o dia 05 de setembro. O relator, Sen. Flexa Ribeiro, apresentou parecer pela aprovação da MPV 782/2017. No que diz respeito à emenda modificativa nº 8, referente ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o parecer foi pela rejeição, não sendo apresentados os motivos. A relatoria optou por algumas alterações, como a criação da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos e Normativos como órgão diretamente integrante da estrutura do Gabinete da Presidência da República e a desvinculação da Secretaria da Agricultura e da Pesca à Presidência da República.

Em face de todo o exposto, a relatoria foi a favor da admissibilidade da Medida Provisória nº 782/2017, pela sua constitucionalidade formal e material, pela sua adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da MPV na forma do substitutivo, o PLV 30/2017. O mesmo não ofereceu mudança para o âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Alguns dias depois da segunda reunião, foi apresentada uma errata do parecer, alterando alguns pontos do PLV 30/2017, mas não constou alteração no âmbito do MTCGU. Ao final do mês de setembro, o PLV 30/2017 foi encaminhado ao Senado Federal.

O Senado Federal comunicou ao Plenário da Casa que o prazo da vigência se esgotaria em 11 de outubro do mesmo ano. A Casa incluiu a matéria na ordem do dia da sessão do dia 03/10/2017. Entretanto, a matéria não foi apreciada nesta sessão, sendo transferida para a sessão deliberativa de 04/10/2017.

Como planejado, ocorreu, em 04 de outubro, a apreciação do PLV 30/2017 pelo Senado. Após abrir a sessão, o Presidente do Senado Federal, Sen. Eunício Oliveira (PMDB/CE), tomou como primeiro item da pauta a discussão do projeto. O Relator Flexa Ribeiro (PSDB/PA) proferiu o parecer favorável ao projeto para o Plenário. O Presidente do Senado registrou que foi apresentado um requerimento¹⁷⁶ de impugnação de matéria

¹⁷⁵ Não consta na tramitação os motivos pela suspensão da reunião. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/129378>. Último acesso em 17/01/2020.

¹⁷⁶ Ver Requerimento nº 853/2017.

estranha à Medida Provisória, de autoria da Senadora Marta Suplicy (PMDB/SP). O Sen. Fernando Bezerra Coelho (PMDB/PE) argumentou que a matéria tinha o apoio da Liderança do Governo (o mesmo da Sen. Marta Suplicy), e que, portanto, era cabível que a matéria fosse consensual e de que não haveria necessidade de uma avaliação profunda da matéria, sendo suficiente uma votação simbólica sobre a retirada da matéria. O requerimento foi aprovado, sendo retirado do texto os dispositivos considerados matéria estranha.

Passou-se para a discussão do PLV e das emendas em turno único. Os senadores Reguffe (S/P/DF), Renan Calheiros (PMDB/AL), Álvaro Dias (PODEMOS/PR), Lindbergh Farias (PT/RJ), Vanessa Grazziotinn (PCdoB/AM), manifestaram-se contrários à matéria, especialmente em decorrência da sua finalidade obscura: proteger ao Ministro Moreira Franco com a concessão de foro especial.

A Sen. Vanessa Grazziotinn (PCdoB/AM) sugeriu que retirassem o status de Ministro do ex-Ministro Moreira Franco para que a Medida Provisória fosse votada com tranquilidade, sendo que a mesma tinha enfrentado uma votação acirrada na Câmara. O Sen. Ricardo Ferraço (PSDB/ES) alegou que a MPV não necessitava de urgência e relevância e, portanto, não tinha a necessidade de tramitação como Medida Provisória.

Prosseguida a votação, a MPV 782/2017 foi aprovada com 40 votos favoráveis e 24 votos contrários ao PLV 30/2017. Representando os posicionamentos dos seus partidos, foram contrários nesta votação o Sen. Lindbergh Farias (PT/RJ) e o Sen. Renan Calheiros (PMDB/CE). Em seguida, foi encaminhada a votação do PLV 30/2017. Com apenas uma abstenção, foi aprovado o PLV 30/2017.

Em 11/10/2017, a matéria foi encaminhada à sanção presidencial, que proferiu veto parcial ao projeto, mas sem implicações para o MTCGU. O PLV 30/2017 foi convertido na Lei Sem nenhuma alteração do escopo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, foi aprovada a proposta do mesmo feita pela MPV 782/2017, como explicitada no começo desta seção.

ANEXO D – Posicionamento ideológico dos partidos políticos

Ano	Partido	Ideologia	Desvio Padrão
2001	CID	-0.379390106	0.034915464
2001	DEM	0.739282775	0.040962051
2001	PCDOB	-0.880865449	0.040986071
2001	PDT	-0.470874951	0.03605725
2001	PL	0.443804842	0.0370798
2001	PMDB	0.171824563	0.035265488
2001	PP	0.811036928	0.042416117
2001	PSB	-0.612731068	0.03778627
2001	PSDB	0.199155109	0.035651852
2001	PT	-0.775332934	0.039392147
2001	PTB	0.479287163	0.03791351
2005	CID	-0.387471591	0.039342448
2005	DEM	0.685091097	0.044710966
2005	PCDOB	-0.722732986	0.043610355
2005	PDT	-0.330554151	0.039682373
2005	PL	0.438231504	0.041666884
2005	PMDB	0.134856179	0.039966744
2005	PP	0.693809899	0.045232917
2005	PSB	-0.517011719	0.041003786
2005	PSDB	0.164331755	0.039173882
2005	PT	-0.50272589	0.041001785
2005	PTB	0.395317982	0.041364199
2009	CID	-0.150735144	0.03574166
2009	DEM	0.677744066	0.042517679
2009	PCDOB	-0.697626307	0.039963858
2009	PDT	-0.338145241	0.036216455
2009	PL	0.366156552	0.037884753
2009	PMDB	0.093615786	0.035977861
2009	PP	0.56704964	0.040336126
2009	PSB	-0.454672895	0.037098241
2009	PSDB	0.127867865	0.036639226
2009	PSOL	-0.922656598	0.044746806
2009	PT	-0.499251498	0.037944569
2009	PTB	0.31632851	0.036789385
2009	PV	-0.227688798	0.035631536
2013	CID	-0.189457571	0.037150802
2013	DEM	0.816904204	0.044189099
2013	PCDOB	-0.714230492	0.039048601
2013	PDT	-0.308103757	0.036251522

2013	PL	0.434717521	0.038566364
2013	PMDB	0.20643262	0.036346548
2013	PP	0.63446211	0.041381201
2013	PSB	-0.399928751	0.036590802
2013	PSD	0.396862567	0.039005917
2013	PSDB	0.246781894	0.037618804
2013	PSOL	-0.934673128	0.0431104
2013	PT	-0.501703959	0.037508649
2013	PTB	0.349969079	0.037054815
2013	PV	-0.202233419	0.036140353
2017	CID	-0.095302765	0.034622354
2017	DEM	0.757351411	0.041336267
2017	PCDOB	-0.694711048	0.040265383
2017	PDT	-0.36680722	0.035949674
2017	PL	0.458633006	0.036827905
2017	PMDB	0.41176845	0.036260135
2017	PODE	0.295052834	0.068225332
2017	PP	0.597069426	0.03941365
2017	PRB	0.447761826	0.036898654
2017	PROS	0.050079186	0.065593005
2017	PSB	-0.135201724	0.035198581
2017	PSC	0.562430384	0.038944935
2017	PSD	0.420726722	0.037619344
2017	PSDB	0.501366503	0.038644241
2017	PSOL	-0.852792616	0.042941616
2017	PT	-0.626976124	0.038789219
2017	PTB	0.2271941	0.034934281
2017	PV	-0.036814565	0.034083979
2017	REDE	-0.51565779	0.037143301
2017	SD	0.187381607	0.06597098