

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

Mesa 10: Orçamento e Controle

O Controle do legislativo brasileiro sobre as contas do Executivo (1988 – 2010)

Gabriel Bento Madeira
(DCP/USP e NUPPs/USP)

São Paulo

2014

O Controle do legislativo brasileiro sobre as contas do Executivo (1988 – 2010).

Introdução

Com este trabalho, visa-se tentar responder a pergunta *o que influencia o Congresso Nacional ao julgar anualmente as contas prestadas pelo Executivo?* Para tanto, tentarei explorar possibilidades de utilização da técnica denominada Qualitative Comparative Analysis (QCA), junto ao uso de softwares específicos. Esse conjunto de métodos é adequado para estudos comparativos com um número relativamente pequeno de casos, pois além da técnica permitir uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas específicas dos casos tratados, solicita um retorno a esses casos e às teorias pertinentes. Nossa análise empírica debruça-se sobre o período de 1988 até 2010, sendo cada ano um caso.

Na segunda parte deste texto, exponho uma brevíssima descrição sobre as atribuições resguardadas pela Constituição ao Legislativo brasileiro, no que tange ao controle externo das contas presidenciais. Em seguida, é apresentado o QCA e sua possibilidade de aplicação para compreensão da análise de pequenos conjuntos de casos. Dando sequência a isto, são apresentados hipóteses sobre os casos e as condições presentes em cada um deles. Por fim, fechamos o texto resgatando a importância tanto do fenômeno em si e do método empregado para sua análise, quanto dos resultados encontrados.

Controle Externo do Congresso Nacional

O desenho constitucional brasileiro permitiu a abertura de uma enorme agenda de pesquisa em torno do funcionamento do desenho institucional brasileiro, caracterizado pelo presidencialismo de coalizão. A dinâmica da relação entre Executivo e sua base legislativa é fundamental para o entendimento do cenário político atual. O presente trabalho pretende contribuir para esta agenda. Para tal, pretende estudar uma dimensão particular das relações Executivo e Legislativo, a saber: a fiscalização parlamentar sobre as contas do Executivo.

A nova Carta também amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista de Orçamento e do fortalecimento do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Legislativo. Este tem sua composição alterada, pois ao invés do Executivo indicar todos os seus membros, como previa a Constituição de 1967, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo. O outro terço será indicado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do ministério público, indicados em lista tríplice pelo próprio TCU.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 70, diz que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” e o Art. 71 acrescenta “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;”¹

O mecanismo de Controle externo observado no decorrer de nossa pesquisa foi o exame das contas dos Presidentes da República pelo Congresso Nacional.

O processo de prestação de contas está ancorado na Constituição e na Resolução Congressual no. 2 de 14/09/1995 e segue os seguintes passos: i) a elaboração de um parecer prévio por parte do TCU ii) a regulamentação da Comissão Mista de Orçamento para avaliar o parecer; iii) a determinação de um parlamentar relator cuja função consiste em elaborar um novo parecer, seguindo ou divergindo daquele enviado pelo TCU e iv) a elaboração de um decreto legislativo que abarque tal parecer, passível de emendas na Comissão (Consentino, 2014).

No entanto, apesar dessa institucionalização formal assumida, os resultados tem sido questionados pela quantidade de aprovação das contas pelo Tribunal e também no Congresso e a demora com relação ao julgamento das contas. O TCU tem emitido pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais, desde 1946, e o Congresso Nacional sempre dilatou o prazo de julgamento (Pessanha 2007).

¹ As demais competências seguem, na Carta, até o item XI, com uma série de outras obrigações a serem cumpridas. Focaremos apenas o primeiro item.

Charles Pessanha (2003), por exemplo, que foi quem mais trabalhou sobre o tema, demonstra que desde o Governo Dutra (1946), há uma tendência clara em que o Poder Legislativo, em todos os casos, se limita a aprovar as contas do Governo da República seja ele qual for. Nesse sentido, o autor mostra que de 55 contas a serem analisadas de 1946 até 2001, o Congresso Nacional aprovou diretamente 50 delas (90,01%) e aprovou com ressalvas ou recomendações 2 delas (3,63%) (apud Consentino, 2014).

Passaremos a expor em seguida como o QCA pode ajudar na análise da apreciação das contas dos Presidentes pelo Congresso.

Método

Ragin (2008) desenvolve um método importante para implementar a pesquisa qualitativa. Seu nome é *Qualitative Comparative Analise (QCA)*,² que se baseia em *Set theory* e álgebra booleana. A maioria dos aspectos do QCA exigem familiaridade com casos e exige profundo conhecimento sobre eles. Ao mesmo tempo, com QCA é possível identificar padrões cruzados, mas também respeitar a diversidade de casos e a sua heterogeneidade no que diz respeito às suas diferentes condições causalmente relevantes e os contextos nos quais são identificados, comparando os casos como configurações.

QCA pode ser utilmente aplicado a projetos de pesquisa envolvendo pequeno e médio porte de casos. No entanto, mais recentemente, QCA tem também sido aplicado a situações de grande N, marcados por centenas ou milhares de casos. Este tipo de aplicação requer algumas alterações no modo como QCA é empregado, mas muitas de suas vantagens para a análise de complexidade causal ainda permanecem. É uma análise fundamentada nas relações de conjunto, e não de correlação. Porque? Teoria social é em grande parte verbal e formulações verbais são, em grande parte, teóricas por definição (Rihoux, Benoît, e Charles C. Ragin, 2009). Dado sua natureza, QCA proporciona uma ligação mais estreita com a teoria do que é possível usando métodos quantitativos convencionais.

² Para uma referência completa, veja Benoît and Ragin (2009).

O método de usar conjuntos (*Sets*) pode ser traduzido em uma ferramenta mais abrangente chamado tabelas de verdade (*truth tables*). Essas tabelas são um passo importante para ampliar as análises de conjunto, comparar os casos e avaliar relações de causalidade.

A fim de operacionalizar os casos, selecionamos o período de 1988 até 2010, sendo cada ano um caso, ou seja, uma prestação de conta. Os casos abarcam os mandatos de cinco presidentes em 23 casos.

Tabela 1. Presidentes 1988 - 2010

<i>Presidente</i>	<i>Início</i>	<i>Fim</i>
José Sarney	15 de março de 1985	15 de março de 1990
Fernando Collor	15 de março de 1990	29 de dezembro de 1992
Itamar Franco	29 de dezembro de 1992	1 de janeiro de 1995
Fernando Henrique Cardoso	1 de janeiro de 1995	1 de janeiro de 2003
Luiz Inácio Lula da Silva	1 de janeiro de 2003	1 de janeiro de 2011

Condições

Extraímos da literatura especializada seis condições segundo as quais suas presenças são fundamentais para aprovação de proposições advindas do Executivo, são elas: *i* – uma maioria de parlamentares que sejam da base de apoio ao presidente nas duas casas do poder Legislativo³; *ii* – que o relator seja do mesmo partido do presidente ou; *iii* – de outro partido que também o apoie; *iv* – se o parecer do Tribunal de Contas da União foi

³ Conforme dito acima, a prestação anual de contas pelo Presidente é entregue à Comissão Mista de Orçamento, composta de por Senadores e Deputados, por isso evita-se aqui colocar como condição a maioria ou não em cada Casa.

pela rejeição ou aprovação da contas; v – enfim, se a prestação de contas de um Presidente é julgada enquanto ainda está exercendo seu mandato, este pode contar com os recursos disponíveis do cargo para barganhar o julgamento favorável da prestação de conta.

Tabela 2. Condições

<i>Condição</i>	<i>Presente</i>	<i>Ausente</i>
Maioria CN	MCN ou 1	mcn ou 0
Relator do partido do Presidente	RPP ou 1	rpp ou 0
Relator da base	RPB ou 1	rpb ou 0
Parecer do TCU	PTCU ou 1	Ptcu ou 0
Votada durante o mandato	VDM ou 1	Vdm ou 0
Resultado	1 (para aprovada)	0 (para rejeitada)

Cada uma das condições acima pode ser representada de forma dicotômica: O Presidente tem maioria no Congresso ou não, o relator é da base ou não, e assim sucessivamente. Assim, o primeiro passo é considerar todas as combinações possíveis de MCN, RPP, RPB, PTCU e VDM.

Tabela 3. Tabela dicotômica

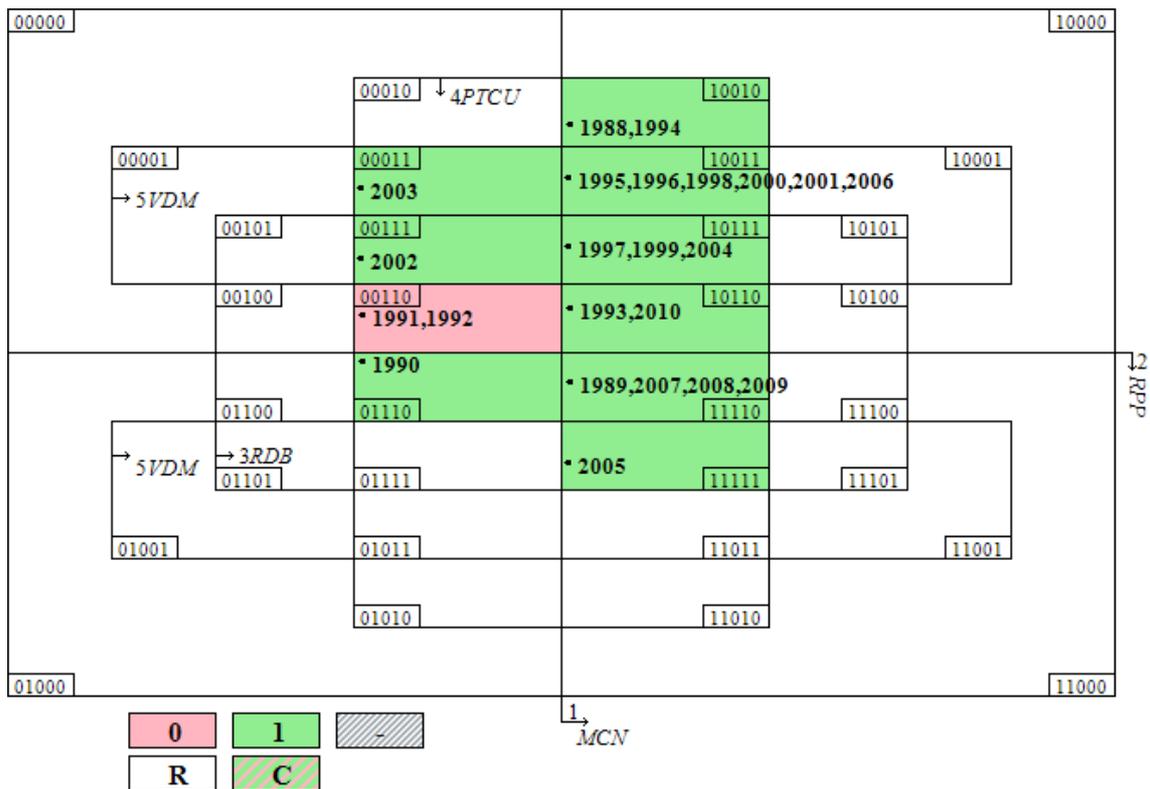
Caso	MCN	RPP	RDB	PTCU	VDM	Outcome	
1988		1	0	0	1	0	1
1989		1	1	1	1	0	1
1990		0	1	1	1	0	1
1991		0	0	1	1	0	0
1992		0	0	1	1	0	0
1993		1	0	1	1	0	1
1994		1	0	0	1	0	1
1995		1	0	0	1	1	1
1996		1	0	0	1	1	1
1997		1	0	1	1	1	1
1998		1	0	0	1	1	1
1999		1	0	1	1	1	1
2000		1	0	0	1	1	1
2001		1	0	0	1	1	1
2002		0	0	1	1	1	1
2003		0	0	0	1	1	1

2004	1	0	1	1	1	1
2005	1	1	1	1	1	1
2006	1	0	0	1	1	1
2007	1	1	1	1	0	1
2008	1	1	1	1	0	1
2009	1	1	1	1	0	1
2010	1	0	1	1	0	1

Fontes: Elaborado a partir dos anexos 1 e 2 e de informações do artigo de Figueiredo, 2011

A tabela 3 apresenta os resultados. Para identificar melhor as diferentes *configurações*, montamos um *Van Diagram* para identificar a ocorrência de cada uma das configurações possíveis e como se enquadram, sendo que, a presença de uma condição pode com letra maiúscula ou 1 e a ausência com a letra minúscula ou 0, conforme a tabela 2.

Van Diagram para a prestação anual de contas do Executivo ao CN



As legendas abaixo do diagrama representam “reprovado”, para 0, “aprovado” para 1 e a área não hachurada representa os *reminders*, ou seja, configurações possíveis, mas que não ocorreram.

Tabela de verdade é uma ferramenta que apresenta a relação potencial entre eventos e observa a ocorrência do fenômeno de interesse. Do nosso diagrama foi possível chegar a trinta e dois resultados diferentes, isto considerando as cinco condições selecionadas.

Os resultados são os que segue.

Tabela 4. Tabela de verdade

v1:	MCN	v2:	RPP			
v3:	RDB	v4:	PTCU			
v5:	VDM					
O:	Outcomeid:	Caso				
v1	v2	v3	v4	v5	O	id
1	0	0	1	0	1	1988,1994
1	1	1	1	0	1	1989,2007,2008,2009
0	1	1	1	0	1	1990
0	0	1	1	0	0	1991,1992
1	0	1	1	0	1	1993,2010
1	0	0	1	1	1	1995,1996,1998,2000,2001,2006
1	0	1	1	1	1	1997,1999,2004
0	0	1	1	1	1	2002
0	0	0	1	1	1	2003
1	1	1	1	1	1	2005

Os resultados nos mostram que há pouco peso do relator para a aprovação, diferente do que prega, por exemplo, a teoria informacional. Há sim forte influencia de se ter maioria no Congresso, o que pode soar como óbvio, e também ter a aprovação das contas durante o mandato. As únicas contas não aprovadas dentro da CMO foram as de Fernando Collor, mas que ainda estão pendente no Congresso Nacional⁴. Uma observação que pode ser feita em relação a isso é se poderia incluir uma sexta condição, para averiguar se as contas não analisadas durante o mandato de um presidente pode ser analisada no mandato de outro do mesmo partido que o anterior ou façam parte da mesma coalizão, como, por exemplo, na transição de Lula para Dilma.

⁴ Veja Ricardo Della Coletta. “Membros do DEM querem arquivar pendências de Collor” em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,membros-do-dem-querem-arquivar-pendencias-de-collor,1129203,0.htm> , acessado em 19/03/2014.

Quando um presidente sabe que a oposição vai assumir, a lógica é que se esforce para ter suas contas aprovadas durante seu mandato, como fez o Presidente Cardoso, ao aprovar suas contas em dezembro de 2002. Porém, está hipótese só poderá se confirmar se acaso a Presidente Dilma Rousseff venha a perder para oposição, o que se daria no mês de outubro de 2014, e tentasse forçar a aprovação de suas contas e as de seu sucessor que ainda não foram julgadas, até o mês de dezembro.

Bibliografia

Almeida, Acir. “O Congresso Nacional no Pós-1988: Capacidade e Atuação na Produção de Políticas e no Controle do Executivo”. In: Alexandre Cunha; Bernardo Medeiros; Luseni Aquino. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia: República*. Brasília: Ipea, 2010, v. , p. 97-130.

Consentino, Leandro. “O TCU e o controle externo: as funções de accountability” Em José Álvaro Moisés (Org.). *O Congresso Nacional, os Partidos Políticos e o Sistema de Integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo*. Em

Fairfield, Roy P (Ed) (1989). *The Federalist papers*. Baltimore: Fohns Hopkins University.

Figueiredo, Argelina Cheibub. "Government coalitions in Brazilian democracy." *Brazilian Political Science Review*. 1.2 (2011): 182-216.

Lemos, Leany B., and Timothy J. Power. "Determinantes do controle horizontal em Parlamentos Reativos: o caso do Brasil (1988-2005)." *Dados* 56.2 (2013): 383-412.

Pessanha, C. “Controle Externo: A Função Esquecida do Legislativo”. In: Felipe F. Schawartzman et al. (Org.). *O Sociólogo e as Políticas Públicas*. 1ed. Rio der Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, v. 1, p. 243-258.

Pessanha, C. “O Congresso Externo sob controle das Contas”. *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. V, n.21, p. 120-128, 2003.

Ragin, Charles. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2008.

Rihoux, Benoît, and Charles C. Ragin, eds. *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Sage, 2009.

Tabela 1. Exercícios Financeiros de 1988 a 1999 (tramitação anterior à Lei Complementar nº 101/2000 - LRF)

MATÉRIA Nº	ASSUNTO/ EMENTA	EXERCÍCIO FINANCEIRO	ENTRADA CMO	RELATOR	VOTAÇÃO CMO	SIT. FINAL CMO	SAÍDA CMO	Parecer CN Nº/ Ano
MSG nº 64/1989	Submete a apreciação do Congresso Nacional, as Contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1988, bem como o relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal, elaborado pela secretaria do tesouro do Ministério da Fazenda.	1988	30/06/1989	Senador LOURIVAL BAPTISTA	19/04/1990	APROVADAS	09/05/1990	48/1990
MSG nº 27/1990	Encaminha para exame do Congresso Nacional, as contas do governo federal relativas ao exercício financeiro de 1989, bem como o relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal, elaborado pela Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda.	1989	22/05/1990	Senador LOURIVAL BAPTISTA	12/12/1990	APROVADAS	03/09/1991	30/1991
MSG nº 31/1991	Encaminha ao Congresso Nacional, as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício Financeiro de 1990.	1990	24/06/1991	Deputado EFRAIM FILHO				
MSG nº 33/1992	Encaminha ao Congresso Nacional, as Contas do Governo Federal relativas ao Exercício Financeiro de 1991.	1991	01/07/1992	Senador JAYME CAMPOS	12/03/1997	REJEITADAS Falta apreciação da emenda apresentada		
MCN nº 21/1993	Encaminha ao Congresso Nacional os volumes anexos, que compreendem as Contas do Governo Federal relativas ao Exercício Financeiro de 1992.	1992	23/06/1993	Deputado PAULO GOUVEIA	28/08/1996	REJEITADO o período de 01/01 a 29/09/1992. APROVADO o período de 29/09 a 31/12/1992.	28/11/1996	105/1996
MCN nº 98/1994	Encaminha ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício Financeiro de 1993, bem como o Relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração federal, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.	1993	24/06/1994	Senador ROMEU TUMA	20/10/1996	APROVADAS	29/11/1996	107/1996
MCN nº 197/1995	Encaminha ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício Financeiro de 1994.	1994	29/06/1995	Senador BELLO PARGA	24/07/1996	APROVADAS	15/08/1996	16/1996
MSG nº 173/1996	Encaminha ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício Financeiro de 1995.	1995	11/06/1996	Deputado JOÃO LEÃO	24/04/01	APROVADAS (apresentada uma emenda, pendente de apreciação na CMO em virtude de	18/12/2000	-

Fonte: CAMARA DO DEPUTADOS – ORÇAMENTO BRASIL (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/copy_of_prestacao)

Tabela 2. Exercícios Financeiros DE 2000 - 2010 (tramitação após à Lei Complementar nº 101/2000 - LRF)

MATÉRIA Nº	ASSUNTO/ EMENTA	PODER/ ÓRGÃO	ENTRADA CMO	RELATOR	ENTREGA RELAT.	PRAZO EMENDAS	Nº EMENDAS	VOTAÇÃO CMO	SIT. FINAL CMO	SAÍDA CMO	Parecer CN Nº/ Ano
MCN nº 0198/2001	Encaminha ao Congresso Nacional para exame as Contas do Governo Federal e do Ministério Público da União relativas ao exercício financeiro de 2000. Pastas I (Ministério Público da União; Ministério Público Militar, Ministério Público Federal) Pastas II (Ministério Público do Trabalho; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) Volumes: I – Relatório II - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social III - Balanços da Administração Indireta e Fundos IV – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	Executivo e Ministério Público da União	27/06/2001	Senador JOÃO RIBEIRO (PL/TO)	11/08/2003	11 a 25/02/2003	0	04/09/2003	Aprovadas	24/09/2003	83/2003
MCN nº 59/2002	Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos dos artigos XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal e do Ministério Público da União relativas ao exercício financeiro de 2001.	Executivo e do Ministério Público	14/06/2002	Deputado EDUARDO SCIARRA (DEM/PR)	05/11/2002	06 a 20/11/2002	0	28/08/2003	Aprovadas	11/09/2003	82/2003

MCN n° 33/2003	Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos artigos 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao artigo 56 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2002.	Executivo	17/06/2003	Senador LUIZ OTÁVIO (PMDB/PA),	13/07/2010	14 a 19/07/2010 e 1° a 9/08/2010	0	23/11/2010	Aprovada	26/11/2010	46/2010
MCN n° 48/2004	Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos artigos 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao artigo 56 da Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2003.	Executivo	17/06/2004	Senador GIM ARGELLO (PTB / DF)	23/05/2006	24/05 a 07/06/2006	0	21/11/2006	Aprovadas	12/12/2006	3/2007
MCN n.º 33/2005	Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2004.	Executivo	20/06/2005	Deputado GERALDO SIMÕES (PT/BA)	15/07/2008	16 e 17/07 e 01 a 13/08/2008	0	20/08/2008	Aprovada com ressalvas	21/08/2008	1/2009
MCN n° 33/2006	Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a Prestação de Contas do Governo Federal, referente ao exercício de 2005.	Executivo	16/06/2006	Senador CÉSAR BORGES (PR / BA)	28/05/2010	29/05/2010 a 12/06/2010	0	23/11/2010	Aprovada	26/11/2010	47/2010
MCN n.º 40/2007	Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a Prestação de Contas do Governo Federal, relativas ao período de 1° de janeiro a 31 de dezembro de 2006.	Executivo	27/06/2007	Deputado BENJAMIN MARANHÃO (PMDB/PB)	10/07/2008	11 a 17/07 e 01 a 08/08/2008	0	20/08/2008	Aprovada com ressalvas	21/08/2008	2/2009

MCN n.º 24/2008	Encaminha ao Congresso Nacional em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Poder Executivo Federal, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2007.	Executivo	15/07/2008	Senador TIÃO VIANA (PT/AC)	05/05/2011	06 a 20/05/11	0	05/07/2011	Aprovadas	05/07/201 1	
MCN n.º 28/2009	Encaminha ao Congresso Nacional a PRESTAÇÃO DE CONTAS do PRESIDENTE DA REPÚBLICA relativa ao EXERCÍCIO DE 2008.	Executivo	23/06/2009	Deputado WELITON PRADO (PT/MG)	26/05/2010	27/05/2010 a 10/06/2010	0	23/11/2010	Aprovada	26/11/201 0	
MCN n.º 23/2010	Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos dos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, os volumes anexos que compreendem as contas do Governo Federal relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009.	Executivo	24/06/2010	Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES)							

Fonte: CAMARA DO DEPUTADOS – ORÇAMENTO BRASIL (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/copy_of_prestacao)