



ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR PELA COMISSÃO COVID-19 DO CONGRESSO NACIONAL

Horizontal accountability: exercise of parliamentary oversight by the Covid-19 Commission of the National Congress

Ronaldo Quintanilha da Silva

Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Analista legislativo da CD, já foi auditor do TCU. Possui pós-graduação em orçamento público pelo ISC/TCU. E-mail: roquintanilha@gmail.com

Bruno Rosado de Angeli

Graduação em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Analista Legislativo Técnica Legislativa da Câmara dos Deputados. E-mail: brunorang@gmail.com

RESUMO

O presente artigo examina o exercício da fiscalização parlamentar por intermédio da atuação da Comissão Mista do Congresso Nacional no acompanhamento das ações do Poder Executivo no enfrentamento à pandemia da Covid-19. A pesquisa é descritiva e emprega os métodos comparativo e observacional, com procedimentos de análise documental e qualitativa para mapear o funcionamento do colegiado. A análise demonstra a variedade dos temas abordados e a capacidade de integrar os diversos agentes políticos e instituições envolvidos nas ações, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Além disso, identifica-se que o auxílio emergencial, principal medida do Governo Federal, centraliza os esforços da comissão. Assim, o *accountability* horizontal exercido pelo Poder Legislativo apresenta-se como instrumento capaz de fortalecer a democracia, em especial por meio de audiências públicas.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Comissão CN-Covid-19; fiscalização parlamentar; TCU; coronavírus.



ABSTRACT

This article examines the exercise of parliamentary oversight, through the performance of the Joint Commission of the National Congress in monitoring the actions of the Executive Branch in the face of the Covid-19 pandemic. The research is descriptive and employs comparative and observational methods, with documental and qualitative analysis procedures to map the functioning of the collegiate. The analysis demonstrates the variety of topics covered and the ability to integrate the various political agents and institutions involved in the actions, such as the Federal Comptroller General and the Federal Audit Court. In addition, it is identified that emergency aid, the main measure of the federal government, centralizes the efforts of the Commission. Thus, the horizontal accountability exercised by the Legislative power presents itself as an instrument capable of strengthening democracy, especially through public hearings.

Keywords: Legislative Power; CN-Covid-19 Commission; parliamentary oversight; Brazilian Federal Court of Accounts; coronavirus.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se atém à função de fiscalização do Poder Legislativo, a fim de examinar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Mista de acompanhamento das ações do Poder Executivo no combate à pandemia do coronavírus (Comissão Covid-19 do Congresso Nacional (CN), denominada Comissão CN-Covid-19), no período compreendido entre 20 de abril e 18 de dezembro de 2020.

O Brasil e o mundo passaram por um momento de absoluta excepcionalidade que exigiu a adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), assemelhando-se às situações de desastres naturais, que sofrem grande pressão por maior gasto público para a reconstrução de estruturas e auxílio aos atingidos (SANTOS, 2015). No intuito de enfrentar a pandemia e seus reflexos, decidiu-se pela aplicação de mais de meio trilhão de reais; com isso, praticamente as ações dos órgãos em todas as esferas voltaram-se para o mesmo propósito, e grande parte dos servidores públicos foi direcionada para o combate ao coronavírus, em uma verdadeira guerra empreendida para salvar vidas.

Nesse contexto, o Parlamento brasileiro também participou de forma ativa, em consonância com suas funções típicas de legislar e fiscalizar. O propósito aqui é abordar essa segunda atividade, que consiste na verificação dos atos e decisões do Poder Executivo, conforme estabelecido nos arts. 49, X, e 70 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 2020a). Mais especificamente, serão considerados os trabalhos desenvolvidos pela Comissão CN-Covid-19, a partir de duas perspectivas: a primeira, de forma mais geral, apresenta o funcionamento da comissão estabelecido no seu plano de trabalho durante oito meses; e o segundo aspecto, mais particular, examina se o benefício do auxílio emergencial, principal medida adotada pelo Governo Federal durante a pandemia, esteve na pauta da comissão. Assim, é possível formular as seguintes perguntas: quais foram os temas e os instrumentos



escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, sendo o principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?

Portanto, de acordo com o sistema constitucional e as normas legais, há responsabilidades atribuídas aos controles externo e interno. O Parlamento não deve se abster de exercer sua função típica de fiscalizar; pelo contrário, para que se alcance o máximo de efetividade, os órgãos de controle e o Congresso Nacional devem atuar de forma conjunta para corrigir desvios e aperfeiçoar os programas, colocando o interesse público em primeiro lugar.

O estudo sobre controle horizontal (*accountability*), promovido pelo Legislativo, justifica-se em razão de sua relevância para o aprimoramento das instituições. Ademais, Lemos e Power (2013) afirmam que a vasta literatura sobre instituições políticas gerou um número considerável de indicadores políticos capazes de auxiliar em estudo longitudinal sobre o controle legislativo. Sendo assim, o contexto brasileiro se mostra bastante atraente para a investigação do controle horizontal. Destaca-se, ainda, o estudo revisional promovido por Santos (2008) envolvendo mais de quarenta artigos, em que se caracterizou a contribuição no caso brasileiro de pesquisas sobre novos temas, a exemplo da *accountability* horizontal (ou mecanismos de checks and balances).

Este artigo constitui-se desta introdução e, na sequência, da abordagem do referencial teórico, especialmente do conceito de fiscalização parlamentar, seguida da metodologia empregada; depois, expõe-se o desenvolvimento da pesquisa, contendo os dados agregados e os exames realizados, e, por último, são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Parlamento é o local para o debate, a crítica, a discussão e a fiscalização da ação governamental. Desse modo, a função específica da Assembleia representativa é vigiar e controlar o governo, lançar as luzes da publicidade sobre seus atos, compelir o governo à mais completa exposição e justificação de todos esses atos (MILL, 1964).

A CF/88 estabelece, em seu art. 44, que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e a essas Casas competem, precipuamente, a função legislativa e a de fiscalização. Sobre a fiscalização, O'Donnell (1998) explica que se espera que executivos fortes tenham uma atuação no sentido de anular os meios formais direcionados ao controle, assim, os parlamentares seriam tolhidos da tarefa de fiscalizar. Nessa linha, o cientista político continua a desenvolver seu raciocínio, demonstrando que, diante de um Poder Executivo robustecido, a ação de fiscalizar seria apequenada. Logo na abertura de seu artigo, o autor destaca, “meu interesse pelo que chamo de *accountability* horizontal surge de sua ausência” (O'DONNELL, 1998, p. 1). Nesse ponto, cabe observar que há, sim, atividade de fiscalização, mas ainda bem menor quando comparada à ação de elaborar leis (LEMOS, 2005; SILVA, 2020).

Além disso, em outro artigo, O'Donnell (2004), ao se referir aos poderes, explica que a eventual invasão de competência, ou seja, o transbordamento dos limites entre as funções



estatais mais elevadas, seria combatida pelo sistema de pesos e contrapesos, que merece uma classificação mais específica: “*accountability* horizontal de equilíbrio”. Tal relação, segundo o autor, vem sendo levada à regulação pelas constituições contemporâneas. Na mesma linha, ele elenca fragilidades como ações reativas e intermitentes, e dramáticas (conflitos dispendiosos e críticos), exemplificando esse último caso com os dois processos de *impeachment* vivenciados em nosso país. Ainda destaca a tendência de viés ideológico e partidário desses atores políticos, o que incentiva ainda mais os conflitos. Por fim, relembra que a especialidade das funções estatais pode prejudicar sua missão de vigiar outras atividades em razão da complexidade e da diversidade. Note-se que, quanto a este último ponto, o sistema brasileiro estabeleceu mecanismos de controle externo e interno, compostos por órgãos especializados e procedimentos específicos capazes de amenizar as restrições.

Quanto às ações reativas registradas por O’Donnell, foram corroboradas por pesquisa recente conduzida por Corrêa; Kawano e Baghdassarian (2022), que, ao analisarem a mesma Comissão sob os aspectos das teorias *fire-alarm* e *police-patrol*, propostas por McCubbins e Schwartz (1984), concluíram que a atuação do colegiado se guiou pela primeira. O alarme de incêndio (*fire-alarm*) é constituído por controles acionados a partir de eventos, e o patrulhamento de polícia (*police-patrol*) consiste em controles mais estruturantes e rotineiros. Portanto, predominaram os procedimentos reativos e intermitentes.

Um conceito mais amplo de *accountability* está caracterizado como o dever de cada gestor público fazer suas entregas com qualidade, utilizando os recursos de forma eficiente e considerando o interesse público, o cumprimento das obrigações legais e a busca pela eficácia e pela efetividade das políticas públicas. Então, ele está ligado à ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos arrecadados (SIU, 2011).

É comum entender *accountability* como a obrigação de prestar contas ao principal, logo, institui-se um processo no qual o agente demonstra a fiel execução das tarefas em prol dos objetivos estabelecidos pelo agente principal. É a chamada delegação, em que o agente deve prestar contas de sua atuação a quem lhe delegou a missão. Assim, essa cadeia de responsabilidades, agenciamento e delegação de poderes é inevitável em democracias modernas (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Desse modo, de forma geral, a *accountability* pressupõe a obrigação de governos e de autoridades eleitas responderem por seus atos e decisões políticas diretamente aos cidadãos ou por intermédio de instituições legitimadas. Então, enquanto o voto permite ao cidadão impor penalidade ou premiação ao governante, constituindo-se na ótica vertical, a perspectiva horizontal ocorre por atuação de órgãos capazes e autônomos, com competências previstas constitucionalmente para vigiar, monitorar, cobrar e fiscalizar.

O’Donnell (1998) conceitua *accountability* horizontal:

a existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes públicos ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40, tradução nossa).



Ainda sobre a definição, vale destacar a capacidade dos cidadãos de expressarem suas preferências, de exercerem o controle sobre os governos e de responsabilizá-los; a relação de equilíbrio e controle entre os Poderes é essencial para determinar o arranjo democrático, entre as tantas possibilidades de combinar as características institucionais de um sistema político (LAPA, 2007). De acordo com Monteiro (2018, p. 44-45), a *accountability* é “a prestação de contas e a responsabilização dos burocratas junto ao Poder Legislativo como decorrência da delegação para a formulação e implementação de políticas públicas que lhes foi concedida”.

Observe-se que se o Parlamento restringisse a sua intervenção apenas à fase legislativa, isto é, a ocupar-se estritamente do papel de legislador, deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político. Como dito acima, a atuação na escolha dos representantes se traduz no controle vertical, quando são escolhidos os que devem gerir a “coisa pública” e, ao mesmo tempo, aqueles que devem acompanhar de perto essa administração. Por seu turno, esse controle horizontal é exercido pelas instituições e órgãos ao lado de grupos societários e, em um estágio mais alto, ao lado das próprias funções estatais ao cobrarem condutas e acertos de outros. Assim, ao se analisar o funcionamento da comissão externa, de fato se verifica a dinâmica do exercício do controle horizontal, pois a comissão recebe tal mister da própria função estatal.

Nesse contexto, a melhoria da execução da *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os autores. A *accountability* vertical, de responsabilidade dos eleitores, depende em vários sentidos do adequado funcionamento da primeira, cuja responsabilidade cabe aos representantes dos cidadãos (ANASTÁSIA; MELO, 2002; MOISÉS, 2011; MONTEIRO, 2018).

Centurione e Cadah (2011) discorrem sobre o desenho institucional das comissões parlamentares de inquérito (CPI), dividindo seu funcionamento em quatro etapas: a requisição, a instalação, o andamento e a conclusão, que também podem ser aplicadas à comissão externa. Além disso, há colegiados que encontram dificuldades logo na instalação da comissão e outros, no desenvolvimento dos trabalhos. Em razão de uma CPI possuir capacidades específicas, como quebra de sigilo, muitas vezes não existe apoio para sua instalação, e o Parlamento escolhe agir por meio de uma comissão externa. O alcance da efetividade e da contribuição para o fortalecimento da *accountability* horizontal depende de vários fatores e do desenrolar dessas quatro etapas.

Aliás, o exame do controle parlamentar deve considerar o sistema de governo. O sistema presidencialista praticado no Brasil possui, entre outras, a vantagem de maior *accountability* do Executivo, advinda do mandato fixo e dos poderes autônomos, somados à possibilidade de o cidadão poder responsabilizar o titular do Executivo, por intermédio da escolha pelas urnas. No presidencialismo, ficam mais claras as responsabilidades, pois se consegue separar as competências dos poderes e seus programas de governo. O controle no presidencialismo é mútuo, o Parlamento exerce sua função de controle parlamentar e é controlado (SHUGART; CAREY, 1992).



Vale ressaltar que os poderes não podem se sobrepor ou impor sua vontade de forma tirânica, uma vez que as atribuições de cada um devem ser preservadas por meio do sistema de freios e contrapesos. Os preceitos democráticos exigem condições para que os cidadãos expressem suas preferências e possam controlar e responsabilizar governos, e esse conjunto voltado à prestação de contas é o que se denomina *accountability* (PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1997; LAPA, 2007).

Durante o período da pandemia, o Congresso Nacional foi responsável por diversas medidas legislativas, a maioria iniciada pelos próprios parlamentares e as demais enviadas pelo Executivo. Entre as principais ações do governo, vale citar o auxílio emergencial, criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020d); a Medida Provisória nº 936, de 2020, convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BRASIL, 2020e); a Medida Provisória nº 944, de 2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados (BRASIL, 2020f), e a Emenda Constitucional do “Orçamento de Guerra” (EC nº 106, de 2020) (BRASIL, 2020b).

Todavia, não cabe ao Parlamento apenas legislar, já que os eleitos representam os interesses dos cidadãos e das unidades da Federação e exercem o ofício de vigilância dos atos do Poder Executivo. De fato, segundo ensina José Afonso da Silva, o controle parlamentar é considerado seminal de todas as outras funções:

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

A fiscalização estabelecida pela Constituição envolve o exercício do controle externo, cujo titular é o Congresso Nacional:

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

O modelo constitucional de divisão de poderes em relação ao sistema político não determina uma separação estanque, mas uma interdependência que permite a realização de funções atípicas e predominantes. A divisão de poderes não significa necessariamente conflito entre Executivo e Legislativo, todavia pressupõe condições de que esse último tenha capacidade de legislar com autonomia e de fiscalizar as ações do Executivo fora das situações-limite (MOISES, 2011).



O período em questão contou com vários exemplos de atuação dos órgãos de controle. Tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) quanto a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizaram a destinação dos recursos e dos bens públicos promovidos por decisões do Poder Executivo. E as instituições têm conduzido processos de fiscalização e auditorias, a fim de combater os desvios e a malversação de recursos públicos.

O desenho institucional desejado deve ser conformado para que haja um certo equilíbrio entre os poderes e as distribuições das suas competências. No interior dessa arquitetura e dos seus princípios normativos, é imprescindível que exista a atuação recíproca dos poderes constituídos, e é no exercício do controle que se deve frear os ímpetos e os excessos que porventura cometam os governantes. Por consequência, ao se desdobrarem as funções dos poderes em Poder Executivo e Poder Legislativo, nota-se a relevância do controle entre os poderes para que exista o equilíbrio no exercício das atribuições de cada um (BRUNA; VICTORINO, 2017).

Portanto, o controle parlamentar consiste na verificação dos atos emanados pelo Poder Executivo, e tal exercício se dá de várias maneiras previstas na Constituição e nas leis. A criação de uma comissão específica, cuja missão é acompanhar a gestão pública dos recursos envolvidos no combate à pandemia, é uma demonstração de que o Legislativo busca cumprir com seu desígnio de fiscalizar.

Na sequência, expõe-se o caráter metodológico empregado na pesquisa.

3. METODOLOGIA

Com o intuito de procurar as respostas às questões formuladas: “Quais foram os temas e instrumentos escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?”, pretendeu-se investigar o funcionamento da comissão de forma mais ampla e examinar se de fato o benefício do auxílio emergencial foi o principal objeto das reuniões e medidas adotadas pelo colegiado.

A partir de Gil (2012), adotaram-se métodos e técnicas de investigação combinados: comparativo e observacional. A comparação ocorreu entre as variáveis acumulativas definidas: Objetivo (instrumento), Tema e Autores. Já a observação foi realizada durante as reuniões e após a realização dos eventos, pois todos os dados estão disponíveis no site do Senado. O ambiente possui espaço específico destinado para a comissão, contendo todos os atos exarados, inclusive atas, proposições e ofícios.

Para tanto, utilizou-se da pesquisa classificada como descritiva, já que se apresentam as características da comissão e se estabelecem as relações entre as variáveis. Primeiramente, realizaram-se os levantamentos bibliográficos acerca do tema. Depois, extraíram-se os documentos do site do Senado Federal, inclusive as proposições legislativas, os relatórios e as notas taquigráficas das reuniões, que compuseram planilhas de dados capazes de permitir a comparação e a observação. A fase seguinte envolveu a análise qualitativa das informações,



para identificação do objetivo de cada proposição legislativa, do campo temático, do(a) participante (convidado(a) das audiências públicas) e das referências ao auxílio emergencial (se houve abordagem do assunto). Demonstrou-se, dessa forma, o desenvolvimento das atividades da Comissão Mista, identificando-se, entre outros, o tema, os convidados e seus propósitos.

A seguir, adentra-se no processo de criação da Comissão Mista e em seu funcionamento.

4. A COMISSÃO CN-COVID-19

O Congresso Nacional e suas Casas são compostos de comissões permanentes e temporárias, de acordo com o art. 58 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020a). Na sequência, o referido documento elenca as atribuições desses colegiados menores: órgãos técnicos, com a finalidade de discutir e votar propostas de lei relacionadas à sua temática, realizar audiências públicas com a sociedade civil e avaliar os programas e projetos do Poder Executivo. Desse modo, por intermédio da delegação *interna corporis*, as funções de fiscalizar, vigiar, monitorar, acompanhar e buscar o máximo de informações cabem também às comissões e, no período de calamidade pública, tal mister foi exercido por uma das poucas comissões em funcionamento¹ em 2020.

Nesta seção, há cinco subseções, a saber: 4.1) abordagem da classificação da comissão em mista e temporária; 4.2) detalhamento do funcionamento dos trabalhos; 4.3) apresentação das respostas ao questionamento acerca dos objetivos e temas debatidos; 4.4) exposição das reuniões realizadas, principal instrumento adotado pelo colegiado; 4.5) exame do auxílio emergencial e, portanto, da questão formulada sobre o fato de esse benefício ocupar ou não a pauta da comissão.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA COMISSÃO: MISTA E TEMPORÁRIA

Em Casseb (2008), há extensa lista de classificações que envolvem as comissões. Aplica-se ao caso em pauta a duração e a composição. Quanto à duração, as comissões podem ser permanentes, ou seja, sem prazo fixo de duração, ou temporárias, com prazo determinado de duração, podendo se estender, no máximo, por uma legislatura². Em outra divisão, quanto à composição: podem ser unicamerais, formadas por membros de uma única Casa, ou mista, quando possui integrantes da Câmara e do Senado. Neste caso, trata-se de uma comissão mista e temporária, criada de forma excepcional por Decreto Legislativo; sendo assim, não consta nominalmente no Regimento nem em ato interno de criação.

1 Em razão da pandemia do novo coronavírus, apenas os plenários da Câmara e do Senado e poucas comissões funcionaram durante 2020, por exemplo, a Comissão Mista da Reforma Tributária. Já em 2021, as atividades foram retomadas gradativamente.

2 A legislatura é o período de quatro anos, que se inicia em 1º de fevereiro, quando ocorre a posse dos parlamentares eleitos no ano anterior, até 31 de janeiro, que antecede a posse dos novos eleitos. Por exemplo, a 56ª Legislatura iniciou-se em 1º de fevereiro de 2019 e encerra-se em 31 de janeiro de 2023.



A comissão se encontra na estrutura do Congresso Nacional. Isso mesmo. Não pertence à Câmara nem ao Senado, e é composta por seis deputados e seis senadores, e igual por número de suplentes. Comparando-a com outros colegiados, pode-se afirmar que é uma das menores: por exemplo, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara possui mais de cem membros titulares e suplentes; já a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado conta com mais de cinquenta integrantes, enquanto a Comissão CN-Covid-19 possui vinte e quatro membros no total.

Quanto ao regimento, ele se dá primeiramente pelo Regimento Comum; quando existirem lacunas, aplicam-se, na ordem, o Regimento Interno do Senado Federal e o da Câmara dos Deputados. O interessante é que o Regimento Comum não estabelece detalhamento sobre o funcionamento das comissões mistas, cabendo, portanto, aos regimentos das Casas solucionar eventuais dúvidas.

A partir da constatação da pandemia, os parlamentos espalhados pelo mundo resolveram interromper seus trabalhos, mas esse fato não ocorreu no Brasil. O Parlamento Brasileiro demonstrou um poder de reação inédito ao ser o primeiro a implantar um sistema de deliberação remoto, o qual permitiu a aprovação do decreto que reconheceu o estado de calamidade, de forma remota pelo Senado, sendo até elogiado pela União Interparlamentar (IPU).

A instituição, que reúne parlamentos de várias partes do mundo, publicou, em seu perfil no Twitter, elogio à sessão virtual do Senado que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 88, de 2020, que declara estado de calamidade pública no país. Segundo a instituição, uma situação inédita e inovadora no mundo. Cumpre destacar os termos da publicação da IPU: *“How do parliaments function in a time of the pandemic? How do they pass emergency legislation, approve budget and continue to scrutinise the actions of government?”* (IPU, 2020).

Impende salientar que estão listadas na publicação as duas funções típicas do Parlamento: legislar e fiscalizar as ações do governo. O Senado e a Câmara implantaram sistema remoto de deliberação³ para viabilizar o funcionamento durante a pandemia do coronavírus e instituíram a Comissão Mista.

4.2 O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO

Em virtude da pandemia da Covid-19 e da conseqüente necessidade de ajustes nos gastos públicos para enfrentar a situação, o Governo Federal solicitou ao Congresso Nacional a aprovação do reconhecimento do estado de calamidade pública no país. Dessa forma, no dia 18 de março de 2020, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 93, do presidente da República, que foi transformada no Decreto nº 6, de 2020, publicado dois dias depois, que reconhecia a ocorrência do estado de calamidade. Na prática, o Decreto autoriza

3 Os sistemas remotos permitem a deliberação de proposições a distância. A Câmara aprovou a Resolução nº 14, de 2020 (BRASIL, 2020i), e, na sequência, o Ato da Mesa 123, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020h). O Senado aprovou o Ato da Mesa do Senado Federal nº 7, de 17 de março de 2020 (BRASIL, 2020m). As Casas já aprovaram alteração na Constituição por meio desses sistemas, a exemplo da EC 106 e da 107, ambas de 2020.



o aumento dos gastos públicos e o não cumprimento da meta fiscal prevista para o exercício de 2020, bem como, em seu art. 2º, traz:

Art. 2º Fica constituída Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020c).

Assim, foi criada a Comissão Mista, no âmbito do Congresso Nacional, destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus. Ademais, o § 2º do Decreto informa que a comissão realizará reunião mensal com o Ministério da Economia e, a cada dois meses, ele deverá apresentar à comissão relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2020c).

Nesse contexto, à comissão cabe realizar audiências públicas com autoridades e especialistas das mais diversas áreas relacionadas às ações de enfrentamento à pandemia, atuando com foco na busca de informações confiáveis e transparentes sobre a crise.

Em seu plano de trabalho, o relator da Comissão Mista, o deputado Francisco Júnior (PSD/GO), informou que o critério utilizado para a escolha das autoridades e dos técnicos foi o envolvimento direto das autoridades e profissionais nos esforços de mitigação dos efeitos da crise. Também foram incluídas ex-autoridades com vivência em ações de mitigação de crises econômicas, que poderão compartilhar suas experiências e possíveis pontos de atenção, além de representantes de organismos internacionais que poderão compartilhar uma visão abrangente sobre o assunto (BRASIL, 2020l).

A comissão ainda desfrutou do apoio dos órgãos de controle, essenciais nessa função fiscalizatória, e do assessoramento das consultorias legislativas de ambas as Casas. Em 20 de abril, foi aprovado o Requerimento nº 1, de 2020, que solicitava a disponibilização de dois técnicos do TCU e dois técnicos da CGU, a fim de acompanhar os trabalhos daquele colegiado.

Como entrega da comissão, além da fiscalização e do acompanhamento constante da situação, com informes periódicos para aumentar a transparência, foi elaborado um relatório final deliberado pelos membros da comissão, com vistas a documentar a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, em especial no que se referia aos aspectos orçamentários e financeiros das medidas executadas.

Quanto aos números produzidos pela Comissão CN-Covid-19, desde a sua instalação em 20 de abril até dezembro de 2020, o colegiado se reuniu 44 vezes, permitindo a aplicação dos procedimentos desta pesquisa.



4.3 PROPOSTAS APRESENTADAS PELA COMISSÃO

Foram apresentados 81 requerimentos pelos integrantes da comissão, dos quais 77 foram aprovados, dois retirados pelo autor e dois não apreciados. Dessa forma, a comissão demonstra um trabalho sem embates, em relação às proposições, que, em regra, são aprovadas.

A Tabela 1 apresenta os objetivos dos requerimentos, ou seja, qual o instrumento de fiscalização preferido pelos integrantes da comissão. Os requerimentos de audiência listam o tema e os convidados para participarem de uma audiência virtual, em que os integrantes da comissão podem realizar perguntas, assim como, pela internet, o cidadão envia seus questionamentos. Havia requerimento cujo teor era de convocação, ou seja, mais “constrangedor”, porque o ministro convocado deve comparecer ao colegiado, sob pena de crime de responsabilidade, nos termos do art. 50 da CF/88 (BRASIL, 2020a).

Assim, dos 16 requerimentos de convocação, 12 foram convertidos em convite, uma espécie de “cortesia”, o qual, depois de aprovado, se transforma em requerimento de audiência. Já os requerimentos de informação buscam mais dados e o saneamento de dúvidas em relação à matéria. Ainda foram apresentados requerimentos administrativos e uma indicação. Há apenas três solicitações ao TCU, uma propondo auditoria nas ações vinculadas ao Distrito Federal, outra que requer o compartilhamento do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 do Tribunal⁴ e a última, que questiona gasto específico sob responsabilidade de um município do Rio de Janeiro.

A comissão possui capacidade de servir como órgão de integração, pois abre canais de comunicação com diversos setores da sociedade e da Administração Pública. Não obstante a relevância de os atores políticos estarem participando, caberiam ainda encontros técnicos e aumento do número de acionamentos dos órgãos de controle.

Tabela 1. Requerimentos da Comissão CN-Covid-19

Objetivo	Quantidade
Audiências	42
Convocações	16
Informações	14
Administrativos	5
Solicitações ao TCU	3
Indicações	1
Total	81

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

4 O plano previa a forma de atuação do TCU durante a pandemia do coronavírus. A aprovação ocorreu em sessão plenária do Tribunal em 8 de abril de 2020.



Considerando-se os requerimentos de audiências e convocação, percebe-se que 70% dos trabalhos são realizados por intermédio de audiências públicas, principal mecanismo de atuação dos colegiados. Além disso, como pode ser observado na Tabela 2, dos 81 requerimentos, 29 foram apresentados por 7 deputados, enquanto os outros 52 requerimentos foram apresentados por 8 senadores. Com isso, nem todos os parlamentares apresentaram requerimentos, e nota-se que dois deputados (Reginaldo Lopes e João Campos) e dois senadores (Confúcio Moura e Esperidião Amin) somam 50 requerimentos (61%). A alta concentração em poucos parlamentares pode ser explicada pelo maior envolvimento com os temas ou pela postura de fiscalização mais atuante; em alguns casos, o parlamentar não compõe a base governista.

Tabela 2. Quantidade de requerimentos por parlamentar

Deputados	Quantidade	Senadores	Quantidade
Dep. Reginaldo Lopes	12	Sen. Confúcio Moura	14
Dep. João Campos	11	Sen. Esperidião Amin	13
Dep. Felício Laterça	2	Sen. Randolfe Rodrigues	11
Dep. João H. Campos	1	Sen. Eliziane Gama	6
Dep. Gustinho Ribeiro	1	Sen. Wellington Fagundes	3
Dep. Francisco Jr.	1	Sen. Vanderlan Cardoso	2
Dep. Mauro Benevides Filho	1	Sen. Izalci Lucas	2
		Sen. Rogério Carvalho	1
Total	29		52

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

A comissão abordou uma diversidade de temas; parte deles está listada na Tabela 3, onde se percebe a dispersão. A concentração compreensível está em Economia e Saúde, com 32 requerimentos, ou seja, cerca de 40%. É preciso mencionar que foram apresentados requerimentos que tratavam de Educação, Ciência, Relações Exteriores, Justiça e outros assuntos, confirmando que a pandemia surtiu reflexos em todos os setores da sociedade. Identificaram-se 5 requerimentos com a finalidade de “controle” das atividades desenvolvidas. Vale ressaltar que se trata de proposições que apresentam o objetivo principal a ser debatido, nada impede que, no decorrer das audiências, surjam outras questões acessórias.

Tabela 3. Temas-objeto de debates na Comissão CN-Covid-19

Objetivo	Quantidade
Economia	18
Saúde	14



Objetivo	Quantidade
Educação	6
Bancos	4
Ciência	6
Controle	5
Cidadania	2
Indígenas	2
Justiça	2
Relações Exteriores	2
Trabalho	2
Defesa	1
Infraestrutura	1
Meio Ambiente	1
Turismo	1
Energia	1
Outros	13
Total	81

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

Destaca-se, ainda, a característica da comissão de ser um órgão transversal e multidisciplinar, ao ter condições de reunir vários agentes políticos em tempo razoável e interpelá-los sobre as providências adotadas. Como se percebe, há requerimentos solicitando a presença de secretários de estado e municipal, presidentes de bancos, presidentes de institutos, entre outros, em consonância com o plano de trabalho, que estipula o funcionamento como ponto focal, tanto para o Congresso Nacional quanto para a sociedade na busca por informações confiáveis e transparentes sobre a crise da Covid-19 (BRASIL, 2020).

O funcionamento também sofreu com impactos de eventos ocorridos, como a proposta de convocação do ministro do Meio Ambiente, em razão de sua fala em uma reunião presidencial que repercutiu nos meios de comunicação. Apesar de citar o período da pandemia, o objetivo exposto nesse requerimento não estaria relacionado estritamente aos propósitos do plano de trabalho. Os impulsionamentos por fatores exógenos e que não estariam no âmbito de uma fiscalização mais estruturante foram classificados como controles do tipo *fire-alarm* (alarme de incêndio), mencionados no Referencial teórico.

4.4 REUNIÕES REALIZADAS PELA COMISSÃO

Trata-se de audiências públicas, as quais carregam os propósitos de vigiar, controlar, monitorar, cobrar explicações, verificar, exigir prestações de contas, entre outros (SILVA, 2020). Com efeito, promovem a divulgação de informações e a participação do cidadão,



ou seja, o denominado controle social (LYRIO; LUNKES; TALIANI, 2019). Aliás, o plano de trabalho (inicial) impunha extensa agenda de 31 reuniões até 27 de agosto de 2020 (que se estendeu até o final de outubro daquele ano), cabendo aqui lembrar que a presença do ministro da Economia já estava estabelecida no próprio normativo de criação. Algumas dessas reuniões estavam organizadas para ocorrer com a presença de mais de uma autoridade, mas foram desmembradas, por isso foi preciso reorganizar o cronograma para as audiências virtuais. A comissão realizou 44 reuniões, sendo as duas primeiras de instalação e organização do funcionamento. As demais, ocorridas na sequência, deliberaram sobre as proposições e promoveram as audiências públicas. Os principais atores políticos e agentes de decisão estiveram presentes de forma remota na comissão. A título de exemplo, pode-se mencionar: ministros da Saúde, Economia, Cidadania, Casa-Civil, Controladoria-Geral da União e presidente do TCU, além dos governadores do Amapá, do Espírito Santo e do Mato Grosso, de presidentes de bancos, de Federações etc.

Segundo o sistema de controle em vigor, a comissão não possui poder sancionador, diferentemente do TCU, que, em certos casos, impõe multas e penalidades, no âmbito de um processo legal, em que são garantidos a ampla defesa e o contraditório. O Parlamento, em sua competência de controle político, abre espaço para a interlocução no interior da Administração Pública e com a sociedade, por exemplo, ao promover a participação do cidadão, que pode enviar sua pergunta e assistir às audiências. No decorrer dos trabalhos, é possível comparar as diretrizes estabelecidas em normativos e as decisões apresentadas pelas autoridades, servindo de mecanismo de ajustes e melhorias da política pública.

A título de exemplo, em 25 de junho de 2020, o deputado Francisco Jr. apresentou uma pergunta ao ministro da CGU, nos seguintes termos:

Ministro, mesmo antes da pandemia, a CGU já acompanhava vários casos de fraudes em licitações. Com a pandemia e com todo o conjunto normativo editado – PEC do Orçamento de Guerra, MP 966, PLP 39 etc. –, que levaram a uma maior liberdade de contratação para o enfrentamento dessa crise sanitária, observamos o aumento das possibilidades de desvios de recursos públicos. A imprensa noticia diversos casos de superfaturamento na compra de respiradores e testes diagnósticos, por exemplo. Nesse contexto, eu pergunto: como tem sido a atuação da Controladoria-Geral da União para reduzir as possibilidades de fraudes? (BRASIL, 2020k).

O ministro da CGU respondeu:

Eu quero fazer uma observação, que é a seguinte: as fraudes já acontecem no Brasil mesmo sem a situação de emergência. O nosso histórico em situações de emergência também é muito ruim, como com os desabamentos, que são anuais, aquelas tragédias que acontecem em Petrópolis, em Teresópolis, e a nossa experiência de fiscalização lá. Quando há situação de calamidade, ela sempre demonstra uma continuidade das fraudes e às vezes um incremento. E era isso o que, infelizmente, já se previa para este momento de pandemia (BRASIL, 2020k).



Nos dois pequenos extratos retirados das notas taquigráficas da reunião (BRASIL, 2020k), as quais se encontram na íntegra disponíveis na internet, constata-se a atuação parlamentar de verificação, com o Chefe do Órgão Máximo de Controle Interno do Poder Executivo Federal, das providências adotadas. Ao mesmo tempo, em sua resposta, o ministro confirma a existência de mais uma vertente a ser considerada, além do alto volume de recursos públicos envolvidos: o premente risco, por experiência em situações anteriores.

Assim, a comissão demonstra um escopo abrangente de temas e conta com a participação dos principais envolvidos no combate à pandemia, seguindo o teor de seu plano de trabalho, mesmo com eventuais atrasos, já que as reuniões foram divididas por problema de agenda das autoridades. Uma observação a ser feita é com relação aos órgãos de controle: não obstante as audiências realizadas com os dirigentes máximos da CGU e do TCU, pouco há de demandas direcionadas pela comissão a esses órgãos, conforme analisado nos requerimentos. A comissão possui a visão geral da política empreendida nesse momento, mas pode, mediante os instrumentos formais que possui, solicitar ou sugerir fiscalizações coordenadas pelas instâncias de controle interno e externo ou aproveitar-se dos processos em andamento nessas instâncias.

No já mencionado art. 70, encontra-se a titularidade do controle externo do Congresso Nacional, que recebe o auxílio do TCU, órgão de estatura constitucional cuja jurisdição abrange todo o território nacional. Segundo a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. O Tribunal subsidia o Parlamento com seus trabalhos técnicos e em auxílio à atividade de fiscalização parlamentar. Além disso, possui uma série de competências próprias estabelecidas na constituição e normas legais. Diante de tal ofício, reforça-se a necessidade de participação do Tribunal durante a fiscalização capitaneada pela comissão.

4.5 AUXÍLIO EMERGENCIAL

O Auxílio emergencial foi a principal medida implementada pelo governo para o enfrentamento da crise, com o objetivo de destinar aos trabalhadores informais de baixa renda e aos beneficiários do Bolsa Família o pagamento da renda básica emergencial de R\$ 600 ou de R\$ 1,2 mil para mães solteiras (BRASIL, 2020d). Em setembro foi publicada a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, prorrogando o benefício até dezembro, para mais quatro parcelas de R\$ 300,00 (BRASIL, 2020g).

Segundo a Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência (Dataprev), mais de 148 milhões de CPFs foram analisados. Desses, 66,9 milhões de pessoas são consideradas elegíveis por atenderem aos critérios estabelecidos. Dessa forma, estima-se que o auxílio emergencial alcançou, direta ou indiretamente, 126,2 milhões de cidadãos, mais da metade da população brasileira (GOVERNO FEDERAL, 2020). De início, foram pagas três parcelas mensais, acrescidas, posteriormente, de mais duas em julho e agosto. Sendo assim, até dezembro de 2020, em consulta à plataforma de acompanhamento dos gastos,



disponibilizada pelo Senado Federal, verifica-se o pagamento de R\$ 293,00 bilhões aos beneficiários do auxílio, ou seja, cerca de 50% do volume autorizado para o combate à pandemia, conforme a Tabela 4.

Tabela 4. Valores autorizados e pagos pela União (em bilhões)

Ação	Autorizado	Pago
Auxílio emergencial	322,00	293,11
Outras (auxílio aos estados, benefício emprego etc.)	282,75	230,91
Total	604,75	524,02

Fonte: os autores, a partir dos dados da plataforma de acompanhamento do Senado Federal até dezembro de 2020 (www.senado.leg.br).

Como expresso na introdução, por meio da questão formulada, tamanha representatividade e relevância somadas ao risco mencionado justificariam o esforço fiscalizatório da comissão, mas era preciso confirmar tal hipótese. Desse modo, investigou-se em cada um dos 81 requerimentos a existência de eventuais cobranças por integrantes do colegiado sobre o auxílio. Desses requerimentos, seis fazem menção ao auxílio emergencial, cobrando explicações. A seguir, listam-se os requerimentos, os questionamentos e os responsáveis convidados:

1. Requerimento nº 23: Divulgação semanal dos atendidos, segregando por categorias. Proposta de alteração do plano de trabalho - Integrantes da Comissão;
2. Requerimento nº 36: Dificuldades na operacionalização do benefício e sua entrega aos beneficiários – Representantes: Caixa Econômica, Ministério da Cidadania e Dataprev;
3. Requerimentos nº 44 e 45: Quantidades efetivamente pagas e providência para que ele alcance os beneficiários – Presidente da Caixa Econômica e Ministro da Cidadania;
4. Requerimento nº 46: Apuração as denúncias de fraudes no benefício – Representantes: Receita Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Dataprev e Ministério da Cidadania; e
5. Requerimento nº 63: Beneficiários recusados, filas nas agências, os critérios e pagamentos suspeitos a militares, servidores públicos, profissionais liberais etc. – Ministro da Cidadania.

Nesse tema, ressalta-se a ocorrência de audiência pública com a presença do ministro da Cidadania, Onyx Lorenzoni, em 7 de maio, da pasta responsável pelo auxílio emergencial. Na oportunidade, o senador Izalci Lucas (PSDB-DF) questionou o ministro acerca da situação do benefício. O parlamentar frisou que “(...) até o momento, foram liberados 123,9 bilhões para o pagamento, e até o dia 4 de maio só 35,8 bilhões foram executados” e que existiam muitas filas na Caixa Econômica. Por fim, indagou o ministro sobre quais medidas de controle estavam sendo tomadas.



Na mesma linha, o deputado Francisco Júnior (PSD-GO) trouxe nova menção ao assunto:

Nossa Comissão trabalha com a fiscalização dos gastos. O que dá sentido a esses gastos é justamente a população brasileira, o ser humano (...) Há quem diga que os recursos do “coronavoucher” não estão chegando, lá na ponta, a quem precisa. Existem comentários, denúncias, exageros, fake news, tudo isso misturado (...) O senhor poderia nos esclarecer o que está havendo com essa realidade da situação e detalhá-la um pouco mais, o senhor ou a sua equipe? Foi observada alguma característica especial, que se repete de forma especial, nos cadastros que tomam bomba, cadastros que não são aprovados? (BRASIL, 2020j)

Em seu discurso, o ministro da Cidadania enalteceu a importância do auxílio e ressaltou a relevância de parceiros estratégicos, como a Caixa Econômica Federal e a Dataprev. Segundo ele, a Dataprev havia disponibilizado, no contexto de transparência ativa, um sistema no qual o cidadão conseguia verificar a situação da análise do benefício emergencial.

(...) destacamos a parceria com a Dataprev e com a Caixa Econômica Federal, (...), a Caixa Federal foi quem fez o aceite de organizar, através de um aplicativo, a captação daquilo que não estava contido nem no nosso Cadastro Único, nem nas bases de dados de outros órgãos do Governo Federal. Então, nós iniciamos as discussões ainda no dia 2 de abril com a Dataprev e com os bancos públicos, e chegamos à definição no dia 3 da própria Caixa – 3 de abril, 4 de abril. Desenvolvemos ao longo daquele final de semana um aplicativo, que foi colocado no ar no dia 7 de abril (BRASIL, 2020j).

Passou a palavra, então, para o secretário executivo, Antônio José Barreto, que ressaltou a complexidade do trabalho com o cruzamento de bases de dados com regras bem diversas entre si. Segundo o secretário:

(...) nosso grande primeiro desafio foi, ao receber a legislação, transformar o que lá estava escrito em um conjunto de regras que fossem passíveis de ser utilizadas (...) e todo dia há um desafio novo (...) a gente se depara, às vezes, de um lado, com uma denúncia e, por outro lado, com uma preocupação com um cidadão que, a princípio, foi reprovado, considerado não elegível (...) nosso papel é o de identificar, com cuidado, cada um desses casos e, às vezes, agrupá-los em um conjunto de casos. A gente ataca, nesse modelo de risco, os casos que se consigam agrupar, para que eu consiga solucionar isso no atacado, ou seja, para que eu consiga entregar o valor à sociedade o mais rápido possível (BRASIL, 2020j).

A CGU e o Ministério da Cidadania firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 1, de 2020, para a troca de informação e execução de ações de acompanhamento do pagamento do auxílio emergencial. Por exemplo, em maio, constatou-se a existência de 396.316 agentes públicos na lista de beneficiários, totalizando, aproximadamente, R\$ 279 milhões. Vale dizer que pela



Lei nº 13.982, de 2020, que instituiu o benefício, os agentes públicos, inclusive ocupantes de cargo temporário, função de confiança, cargo em comissão e titulares de mandato eletivo, não possuem direito ao auxílio (BRASIL, 2020d). No âmbito federal, são 24.787 agentes, cujos benefícios pagos totalizam, aproximadamente, R\$ 15 milhões (CGU, 2020a).

Na audiência pública realizada em 14 de julho de 2020, o ministro da CGU explicou as ações da Controladoria no combate aos pagamentos indevidos e às fraudes no auxílio emergencial. O relator, deputado Francisco Júnior, arguiu:

Desde o início, houve vários indícios de fraude na concessão dos benefícios. Pergunto, primeiro: dos valores pagos aos não elegíveis no âmbito desse programa, qual o percentual que já foi devolvido em relação ao total repassado indevidamente? Segundo, além disso, considerando que muitos que solicitaram o auxílio são servidores públicos, existiria algum processo disciplinar para aqueles que se cadastraram e receberam o recurso indevidamente? (BRASIL, 2020k).

Das 39 reuniões ocorridas, em 26 delas, ou seja, 65%, houve citação ao auxílio emergencial, geralmente na forma de perguntas, como acima exemplificado, de questionamentos sobre a operacionalização, de elogios e de propostas de aperfeiçoamento, tanto pelos próprios parlamentares quanto pelos convidados. Com efeito, constatou-se o esforço da comissão coincidindo com o critério financeiro da materialidade durante seu trabalho. Sendo assim, o auxílio emergencial teve relevância e foi objeto de discussão na comissão na maioria das reuniões.

Em paralelo, a Polícia Federal (PF), em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), atua em casos mais graves, quando envolvem grupos criminosos, no combate a fraudes relativas ao auxílio emergencial. O banco de dados BNFAE (Base Nacional de Fraudes no Auxílio Emergencial) foi criado com o intuito de registrar as movimentações irregulares e auxiliar na apuração e no rastreamento de toda ação criminosa relacionada ao benefício (MPF, 2020).

A CGU, em junho de 2020, colaborou com informações de inteligência para a Operação Pandemus (CGU, 2020b), deflagrada pela Polícia Civil do Estado do Paraná, a fim de desarticular uma organização criminosa suspeita de solicitar, de forma indevida, o auxílio emergencial. Desde abril, a CGU já atuou em várias operações com a Polícia Federal, Ministérios Públicos e órgãos parceiros, em diversos entes federativos. O montante envolvido, entre licitações e contratações analisadas, é de R\$ 546,7 milhões, sendo o prejuízo efetivo de R\$ 4,1 milhões e o prejuízo potencial da ordem de R\$ 75,6 milhões (CGU, 2020c).

Já o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.706/2020 - Plenário, identificou 620.299 beneficiários com indícios de recebimento indevido. Em sua decisão, trouxe um resumo desses beneficiários com possíveis erros de inclusão nas folhas de pagamentos do auxílio emergencial. Ressaltou que, embora não fosse preocupante, pois representava, em termos percentuais, aproximadamente 1,23% dos casos, o montante envolvido havia sido da ordem de R\$ 1,28 bilhões, o que se revestia de alta materialidade (TCU, 2020b).



Em outra avaliação, no Acórdão nº 1.196/2020 - Plenário, o TCU determinou aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências para imediata devolução do auxílio emergencial recebido por militares. As pastas reconheceram o pagamento indevido a 73.242 militares, o que totalizava cerca de R\$ 43,9 milhões apenas em um mês (TCU, 2020a).

Observa-se ainda que, em 26 de agosto de 2020, no Acórdão nº 2.282/2020 - Plenário, o TCU realizou mais um acompanhamento do auxílio emergencial e determinou ao Ministério da Cidadania que, a partir da publicação da sua decisão, realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais. Na mesma oportunidade, a Corte de Contas vislumbrou a ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos relativos ao pagamento do auxílio emergencial e propôs ao Governo Federal a elaboração de estudos integrados com cenários que incluíssem evidências sanitárias, econômicas e sociais (TCU, 2020c).

Ao chegar na última etapa das atividades, os trabalhos da comissão se encerraram, quando o relator apresentou o relatório com quase trezentas páginas e diversas recomendações, o qual foi aprovado em 18 de dezembro de 2020. A título de exemplo, citam-se algumas das orientações exaradas pela comissão:

- a. Relevância da ampliação na transparência quanto à divulgação das taxas de ocupação de leitos públicos de UTI em âmbito nacional;
- b. O debate em torno do tema da vacina contra a Covid-19 deve ser pautado por informações técnicas e científicas;
- c. Há ainda a relação de importantes medidas legislativas em tramitação que carecem de atenção para combater o pagamento indevido do auxílio emergencial, bem como o ressarcimento dos valores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É missão do Congresso Nacional fiscalizar os atos do Poder Executivo com os instrumentos postos à sua disposição, como debates, diálogos, críticas etc. É a fiscalização parlamentar da ação governamental. O momento exigiu a reinvenção da Administração Pública e impôs celeridade e eficiência no enfrentamento à crise, no entanto, não significou o afastamento desse ou de outros controles; pelo contrário, fez-se imprescindível conhecer o papel e o funcionamento de cada um, para promover o aperfeiçoamento e a integração entre eles.

O Legislativo não pôde ficar ao largo. Desse modo, inovou ao implantar a deliberação remota, aprovou relevantes medidas legislativas e criou, concomitantemente, uma Comissão Mista e Temporária com a missão de acompanhar os gastos públicos e que exerceu suas atividades, principalmente, por meio de audiências públicas.



No início da pesquisa, foram elaboradas duas questões: quais foram os temas e instrumentos escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?

O exame constatou que a comissão seguiu, entre 20 de abril e 18 de dezembro, seu plano de trabalho e recebeu os principais agentes públicos responsáveis pelas medidas adotadas em função do estado de calamidade. Assim, serviu de fórum capaz de expor a necessidade de integração das ações e evidencição da direção escolhida, contando com a presença de ministros, presidentes de bancos públicos, governadores, membros de associações, representantes de setores e especialistas. Tratou de variados temas, especialmente relacionados à saúde e à economia. Neste ponto, vislumbrou-se uma possibilidade de aperfeiçoamento, caso a comissão promovesse reuniões técnicas com integrantes dos órgãos de controle e os demandasse ainda mais a respeito de fiscalizações e auditorias, uma vez que haviam sido encontrados três pedidos de solicitações ao TCU e que o tema “controle” somou cinco casos. O instrumento escolhido foram as audiências públicas, aprovadas por meio de requerimentos.

Identificou-se, ainda, um alinhamento dos debates com a materialidade e a relevância das ações, pois os questionamentos sobre o auxílio emergencial estiveram presentes em mais da metade das audiências, sob os seguintes aspectos: operacionalização, celeridade, eficiência e mecanismos de combate às possíveis fraudes.

Há perspectiva de continuidade da pesquisa, ao se estendê-la às comissões com objetivos semelhantes criadas pelas casas legislativas, inclusive em âmbito estadual, e ainda compará-la às iniciativas promovidas em outros países.

Dessa forma, ao responder às questões propostas sobre como ocorreu o controle por parte da comissão, evidenciou-se que o controle parlamentar político se desenvolveu, não obstante a situação peculiar de calamidade pública. Os trabalhos da comissão, apesar de remotamente realizados, ou seja, mesmo com participantes que não estavam fisicamente em uma sala, permitiram interpelar os principais atores do processo e articular o diálogo entre as instâncias.

A comissão percorreu um longo caminho até a apresentação do relatório final, e o documento consolidou as valiosas informações obtidas, registrou os acertos e os erros, apresentou propostas de melhorias das ações e decisões tomadas e, por fim, materializou o *accountability* horizontal, em prol do fortalecimento da nossa democracia.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, F.; MELO, C. R. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP; SEGES, 2002. pt.1, p. 25-74. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf Acesso em: 10 jan. 2022.



BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 106, de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. 2020b. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Fbt8CN>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública [...]. 2020c. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2ZflwW0>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade [...]. 2020d. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2F1Es4b>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e outras providências. 2020e. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2DE8iLT>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. 2020f. Brasília, 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/2Gwolwg>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento [...]. 2020g. Brasília, 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/329x5AU>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 123, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Resolução nº 14, de 2020 [...]. 2020h. Disponível em: <https://bit.ly/3270GuF>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 14, de 17 de março de 2020.** Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota [...]. 2020i. Disponível em: <https://bit.ly/327J4ip>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Notas taquigráficas da 4ª Reunião da Comissão CN-Covid-19.** 2020j. Disponível em: <https://bit.ly/2XOX6Tt>. Acesso em: 10 jan. 2022.



BRASIL. Congresso Nacional. **Notas taquigráficas da 20ª Reunião da Comissão CN-Covid-19**. 2020k. Disponível em: <https://bit.ly/2XOX6Tt>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano de Trabalho da Comissão CN-Covid-19. 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2342&tp=3>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020**. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. 2020m. Disponível em: <https://bit.ly/35dvvyvB>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRUNA, A. L. C.; VICTORINO, A. P. Controle parlamentar no Senado brasileiro 2003-2015. O uso da CPI como controle político. In: **9º Congresso Latino-americano de Ciência Política**. (Congresso). 2017. Montevideu. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CASSEB, P. A. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008.

CENTURIONE, D. P.; CADAH, L. Q. As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre o desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 91-97. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242412/livropapeldocongresso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU cruza bases de dados para identificar pagamentos irregulares**. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3kJvARk>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU colabora com investigação de fraudes no auxílio emergencial**. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ksMkMm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU monitora a aplicação de recursos federais repassados a estados e municípios**. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3ivMOQ9>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CORRÊA, R.; KAWANO, N.; BAGHDASSARIAN, W. Eficácia do Congresso Nacional no Monitoramento da Covid-19. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 116-128, 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO FEDERAL. **Auxílio emergencial: mais de R\$ 100 milhões foram devolvidos aos cofres públicos**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31TlyTM>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IPU. **How parliament function in a time of pandemic**. Twitter: @IPUparliament. 2020. Disponível em: <http://twitter.com/>. Acesso em: 10 jan. 2022.



KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process.** Chicago: University of Chicago Press. 1991.

LAPA, P. M. **O papel do legislativo no processo orçamentário: explicações, modelos e teorias na Ciência Política brasileira.** 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1789/1/arquivo5027_1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

LEMOS, L. B. **Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada.** 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequence= . Acesso em: 10 jan. 2022.

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, abr./jun. 2013.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. **Transparência Governamental na Internet: uma análise comparativa no âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol.** Revista da CGU, v. 11, n. 19, p. 63-74, 2019.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, feb. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MILL, J. S. Considerations on Representative Government. London: **Forum Books**. 1964.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF e PF definem estratégia integrada de responsabilização por fraudes no auxílio emergencial.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i7XHrA>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MOISES, J. Á. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 135 p., 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MONTEIRO, B. R. P. **Modelo de formação da agenda de controle e fiscalização no parlamento: police-patrol e fire-alarm** sob uma perspectiva da teoria do stakeholder. 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32485/3/2018_BentoRodrigoPereiraMonteiro.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability in New Democracies.* **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.



O'DONNELL, G. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. **Revista Española de Ciencia Política**, núm. 11, p. 11-31, oct. 2004.

PRZEWORSKI, A. **States and markets: a primer in political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PRZEWORSKI, A. A reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/32/rbcs32_02.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-66/610-bib-66-integra/file>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, M. M. **Desastres Naturais no Brasil**: um estudo das práticas de auditoria adotadas quanto à aderência ao Guia INTOSAI. *Revista da CGU*, v. 7, n. 11, p. 111-127, 2015.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, R. Q. **Accountability Horizontal**: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40164/accountability_horizontal_silva_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jan. 2022.

SIU, M. C. K. **Accountability no Setor Público**: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do TCU*, ano 43, n. 122, p. 80-89, set./dez. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.196, de 2020**. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2PFttQd>. Acesso em: 10 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.706, de 2020**. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2CirMF7>. Acesso em: 10 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2.282, de 2020**. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/2Rg0MKx>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

