

Eficácia do Congresso Nacional no monitoramento da Covid-19

Effectiveness of the National Congress in monitoring Covid-19

Efectividad del Congreso Nacional en el seguimiento del Covid-19

Roberto Rondon Corrêa, William Baghdassarian e Natalia Mateus Kawano

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.333>

Resumo: Este trabalho avalia a atuação do Parlamento, em especial, das Comissões Mista e Externa de acompanhamento da Covid-19 vis-à-vis o acompanhamento ordinário que teria sido realizado pelas comissões permanentes. O paradigma utilizado foi o da fiscalização congressual “*fire-alarm – police-patrol*” proposto por MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984). Este é o primeiro trabalho a analisar a eficácia da atuação do Congresso Nacional, em especial, das Comissões temporárias no monitoramento da Covid-19 sob o ponto de vista da fiscalização e controle. A atuação do Parlamento foi eficaz na medida em que o monitoramento levou a alterações legislativas que ajudaram a sociedade a superar os efeitos adversos da pandemia. Por outro lado, as comissões temporárias parecem ser menos eficientes do que as comissões permanentes, além de não haver um fluxo institucional adequado para aproveitar as informações trazidas pelas autoridades e especialistas e que muitas vezes são perdidas, sem chegar a contribuir para o processo legislativo. Por fim, nossos resultados demonstram que o processo de fiscalização e controle no Parlamento ainda tem espaço para evoluir e que não há uma cultura consolidada com relação aos temas, o que leva ao resultado de que ainda há uma predominância do modelo “*fire alarm oversight*” no Parlamento.

Palavras-chave: Covid-19. Teoria da Agência. Fiscalização Congressual. Comissão Mista.

Abstract: This work evaluates the performance of Parliament, in particular, the Joint and External Commissions for monitoring Covid-19 vis-à-vis the ordinary monitoring that would have been carried out by the standing committees. The paradigm used was the “*fire-alarm - police-patrol*” congressional inspection proposed by MCCUBBINS and SCHWARTZ (1984). This is the first work to analyze the effectiveness of Parliament's performance, in particular, of the Temporary Commissions in monitoring Covid-19 from the point of view of inspection and control. Parliament's performance was effective insofar as the monitoring led to legislative changes that helped society overcome the adverse effects of the pandemic. On the other hand, temporary commissions are less efficient than permanent commissions and there is no efficient institutional flow to take advantage of the information brought by authorities and experts. Finally, the oversight and control process in Parliament still needs to be done as there is a predominance of the “*fire alarm oversight*” model in Parliament.

Keywords: Covid-19. Agency Theory. Congressional Inspection. Joint Commission.

Resumen: Este trabajo evalúa el desempeño del Parlamento, en particular, de las Comisiones Paritaria y Externa de seguimiento del Covid-19 frente al seguimiento ordinario que habrían realizado las comisiones permanentes. El paradigma utilizado fue la inspección del congreso “*alarma contra incendios - policía-patrulla*” propuesta por MCCUBBINS y SCHWARTZ (1984). Este es el primer trabajo que analiza la eficacia de la actuación del Parlamento, en particular, de las Comisiones Temporales en el seguimiento del Covid-19 desde el punto de

vista de la inspección y el control. La actuación del parlamento fue efectiva en la medida en que el seguimiento condujo a cambios legislativos que ayudaron a la sociedad a superar los efectos adversos de la pandemia. Por otro lado, las comisiones temporales son menos eficientes que las comisiones permanentes y no existe un flujo institucional eficiente para aprovechar la información que traen las autoridades y los expertos. Finalmente, el proceso de supervisión y control en el Parlamento aún debe realizarse, ya que predomina el modelo de “supervisión de alarmas contra incendios” en el Parlamento.

Palabras-Llave: Covid-19. Teoría de la Agencia. Inspección del Congreso. Comisión Conjunta.

1. INTRODUÇÃO

O primeiro caso da síndrome respiratória conhecida como SARS-COV2 (coronavírus), ou Covid-19, foi identificado na cidade chinesa de Wuhan, em 31 de dezembro de 2019. A partir de então, os casos começaram a se multiplicar e a se espalhar rapidamente pelo mundo.

Dado o alcance global, a rapidez do contágio, a letalidade e a capacidade de desmantelamento dos sistemas de saúde demonstrados pelo vírus, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou o surto de SARS-COV2 como uma pandemia em março de 2020. No mesmo mês foram confirmadas as primeiras mortes pelo coronavírus no país, mais precisamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Em paralelo, o Congresso Nacional aprovou, o Decreto Legislativo nº 6/2020¹, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública com os seguintes dispositivos:

- (1) Reconhecimento, para os fins do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO) e da limitação de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da LRF;
- (2) Constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública devido à Covid-19.

Como resultado, foi instalada e eleita a Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19. Conforme

disposto em seu Plano de Trabalho², além de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira, ela deveria atuar como ponto focal, tanto para o CN, quanto para a sociedade, na busca por informações confiáveis acerca da calamidade causada pela pandemia.

Paralelamente, a Câmara dos Deputados instituiu Comissão Externa também com o objetivo de acompanhar a evolução da Covid-19, mas com um enfoque em saúde pública. Em conjunto, essas duas comissões foram os principais fóruns de discussão do Parlamento com relação ao acompanhamento *strictu sensu* da Covid-19.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é avaliar a eficácia da atuação das duas comissões temporárias no acompanhamento dos esforços públicos relacionados ao enfrentamento da pandemia.

A eficácia foi analisada de duas formas. Na primeira, foi realizada uma comparação da atuação das Comissões *vis-à-vis* como teria sido a utilização da estrutura ordinária de comissões permanentes já existentes no Parlamento. Para tanto, será utilizada a teoria da agência, e o modelo paradigma de fiscalização adotado para analisar a atuação da Comissão será o *fire alarm*, oriundo dos trabalhos de MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984; 1985) sobre fiscalização congressional. Na segunda, será analisada a efetividade das comissões temporárias na função de fiscalização e controle das atividades dos demais poderes, bem como o seu grau de influência durante a pandemia.

O trabalho é pioneiro em analisar a eficácia de atuação das duas comissões temporárias no acompanhamento do Covid-19. Além disso, a utilização das técnicas de supervisão propostas por MCCUBBINS

1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.

2. file:///C:/Users/rob_r/Downloads/PLANO%20DE%20TRABALHO.Comiss%C3%A3o%20Mista%20de%20acomp.das%20medidas%20relacionadas%20ao%20coronav%C3%ADrus.2docx.pdf

e SCHWARTZ (1984, 1985) – “*police patrol oversight e fire alarm oversight*” nesse tipo específico de análise também é inovador.

O presente artigo possui cinco capítulos além desta introdução. A revisão da literatura é realizada no segundo capítulo. Uma descrição institucional das comissões mistas é apresentada no terceiro capítulo. O quarto capítulo trata da metodologia utilizada. O quinto realiza a avaliação da eficácia das duas comissões e o sexto apresenta as conclusões do trabalho.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A avaliação do trabalho das comissões temporárias criadas pelo Parlamento para o acompanhamento da Covid-19 se baseia em aspectos da Teoria da Agência e da Teoria da Fiscalização Congressional. A presente seção apresenta um breve resumo dessas duas linhas teóricas.

2.1. Teoria da Agência e as relações entre a Comissão Mista e a estrutura governamental de combate à Covid-19

A Teoria da Agência tem sido amplamente utilizada por pesquisadores nas áreas de Contabilidade (DEMSKI e FELTHAM, 1978), Economia (SPENCE e ZECKHAUSER, 1971), Finanças (FAMA, 1980), Marketing (BASU, LAL, SRINIVASAN e STAELIN, 1985), Ciência Política (MITNICK, 1986), Comportamento Organizacional (EISENHARDT, 1985, 1988; KOSNIK, 1987) e Sociologia (ECCLES, 1985; WHITE, 1985). Ela instrumentaliza a análise dos relacionamentos e contratos dos participantes em um sistema no qual propriedade e gestão encontram-se em poder de diferentes pessoas (JENSEN e MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989; KISER, 1999), com necessidade de cooperar e nem sempre com os mesmos objetivos. Aqui identifica-se como partes o principal (quem delega o poder e tem a atribuição de cobrar) e o agente (aquele que realiza a delegação recebida e deve prestar contas ao principal).

Segundo (EISENHARDT, 1989), a teoria da agência é preocupada em resolver dois problemas que podem surgir nos relacionamentos: os conflitos de interesses entre agentes e principais e os custos de agência relacionados ao monitoramento e às perdas incorridas com esta relação. Os conflitos de interesse surgem quando os agentes deixam de proteger os in-

teresses dos principais e passam a buscar atender a seus próprios interesses. O perfeito alinhamento dos interesses da Sociedade com as ações do Governo é um dos mais importantes motivadores para a atuação fiscalizatória da Comissão Mista.

Uma causa frequente dos conflitos de interesse é a assimetria de informações que pode motivar o agente a agir em proveito próprio, em detrimento dos interesses do principal (MONTEIRO, 2018), supostamente pela confiança de que não serão descobertos. A mitigação ou solução dessa assimetria é considerada, por alguns autores (MOE, 1984; HUBER, 2000), como condição suficiente para que aconteça alinhamento de objetivos entre principal e agente. Acredita-se que isso tornaria desnecessária a realização do controle de forma mais efetiva (CALVERT, MCCUBBINS e WEINGAST, 1989; STRØM, 2000). Por outro lado, os custos de agência relacionados ao monitoramento dos agentes podem ser elevados.

Dois outros aspectos devem ser abordados na análise do modelo de fiscalização congressional³. O primeiro é o risco moral que se refere à falta de esforço por parte do agente para o objetivo em função da expectativa de que não sofrerá punição por esse comportamento. O segundo é a seleção adversa que ocorre quando os incentivos e punições envolvidas na relação de agência acabam por trazer agentes que não vão agir conforme os interesses dos principais.

2.2. Teorias de Fiscalização Congressional e as ações Comissão Mista junto às autoridades executoras da política de combate ao Covid-19

No modelo de separação de poderes de LOCKE, 1978, os poderes Legislativo e Executivo devem ser separados e independentes. O Poder Legislativo tem o dever de prescrever as regras e executá-las, e o Executivo é as implementa sob supervisão dos legisladores (YAMAMOTO, 2007; HALL E MILLER, 2008).

O parlamento deve avaliar a aderência das políticas públicas às necessidades da população. Também deve monitorar e avaliar a execução das políticas. Nesse sentido, a ineficiência na aplicação dos recursos públicos e o seu alto custo social tem, cada vez mais, direcionado os parlamentos a assumirem um papel mais ativo em atividades de fiscalização e

3. Holmstrom (1979), Lambert (1983) e Eisenhardt (1989, p. 61)

controle, bem como na cobrança de punições para indivíduos envolvidos em atos de corrupção e malversação de recursos (BULGARIN E VIEIRA, 2007).

MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, BIBBY, 1966, 1968; DODD e SHOTT, 1979; OGUL, 1976; FIORINA, 1977, 1982; RIPLEY, 1978; SCHER, 1963, verificaram que o parlamento frequentemente negligencia a fiscalização da aderência das políticas executadas pelo Executivo com os objetivos do Legislativo. Embora tendo sido negligenciada, LEES, 1977 afirma que há um consenso de que fiscalização é uma área fundamental da atividade congressional. WILSON, 1956 afirma que tão importante quanto uma boa legislação é a supervisão vigilante da administração governamental.

A definição de fiscalização congressional que subsidiará as análises no presente artigo é a de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, e consiste no entendimento de que a política de supervisão do Congresso se preocupa, até que ponto e em que extensão o Congresso tenta detectar e remediar violações do poder executivo em relação às metas legislativas.

Partindo dessa premissa/definição, foi construído pelos autores um modelo para escolha da política de fiscalização congressional. Essa escolha repousa na distinção entre duas formas ou técnicas de supervisão: *police patrol oversight* e *fire alarm oversight* (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984, 1985):

QUADRO 1 – MODELOS DE FISCALIZAÇÃO CONGRESSUAL

POLICE PATROL OVERSIGHT	FIRE ALARM OVERSIGHT
Análogo ao uso de patrulhas policiais, é centralizado, ativo e direto. Possui iniciativa própria. O Congresso examina amostras das ações das agências executivas para então detectar e remediar eventuais violações àquilo que foi determinado pelo Legislativo	Análogo ao uso de alarmes de incêndio, a supervisão é menos centralizada e envolve menos intervenção ativa e direta do que a supervisão de patrulha policial: em vez de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações de objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinem decisões administrativas (às vezes em perspectiva), acusem agências executivas de violar as normas prescritas pelo congresso e busquem soluções junto a agências, tribunais e o próprio Congresso.

Fonte: adaptado de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984

Dadas as características da pandemia e a reação do Governo, a discussão da fiscalização congressional utilizará o modelo de *fire alarms*, com as regras operacionais presentes na definição de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984.

3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL

As Comissões Mistas⁴, permanentes ou temporárias, são integradas por Deputados e Senadores e possuem a finalidade de tratar de assuntos que pertencem ao âmbito do Congresso Nacional e, por isso, têm suas regras de criação e funcionamento definidas no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

O artigo 9º define que os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças. Em regra geral, as Comissões Mistas compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária.

Cabe ao presidente pautar as reuniões, cabendo ao relator elaborar os relatórios, opinando e votando sobre os diversos assuntos. A dinâmica do trabalho ocorre por meio de reuniões que podem ser de debates ou relativas à deliberação de assuntos e proposições. Os produtos mais comuns das comissões mistas são relatórios, projetos a serem submetidos a votação do Plenário, solicitações de fiscalizações e informações e audiências públicas para debates e instrução de assuntos de interesse.

4. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/o-papel-das-comissoes-mistas>

A Comissão Mista relacionada à Covid-19 foi constituída, no âmbito do Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março e foi composta por seis deputados e seis senadores, com igual número de suplentes. A Comissão deveria realizar reuniões mensais com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e reunião bimestral com o Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à Covid-19 e que deveria ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência. Além disso, a comissão também incluiu em seu Plano de Trabalho a competência para atuar como ponto focal na oferta de informações confiáveis e transparentes.

Portanto, a dinâmica de funcionamento, tanto das Comissões Mistas no geral, quanto da Comissão objeto de nossa análise, implica em produtos ligados à transparência, reflexão, discussão, fiscalização e proposições que tenham impacto positivo no quadro normativo de sua área de atuação.

Do ponto de vista normativo, as entregas da Comissão estavam definidas no próprio Plano de Trabalho (pp. 6-7):

Tendo em vista a atribuição 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)”, será elaborado relatório final, a ser submetido aos membros da Comissão para aprovação, com vistas a documentar a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, especialmente, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros das medidas relacionadas à Covid-19. Além disso, ao longo do prazo de vigência da comissão, serão disponibilizados informes periódicos com o objetivo de aumentar a transparência dos gastos públicos, além de trazer subsídios para os trabalhos legislativos do Congresso Nacional. Esses informes serão publicados em um sítio eletrônico da comissão mista e consolidarão as informações quantitativas colhidas ao longo do desenvolvimento dos trabalhos do colegiado. Todo conteúdo divulgado con-

tará com o apoio técnico das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, além do apoio técnico da CGU e do TCU.

Considerando-se que a Comissão Mista foi instalada de forma emergencial, tendo como gatilho a pandemia, entende-se que o modelo de fiscalização congressional que mais se aplica à situação observada é o *fire-alarm oversight*, visto não ser situação de fiscalização planejada e regular.

Já a Comissão Externa Destinada a Acompanhar as Ações Preventivas da Vigilância Sanitária e Possíveis Consequências para o Brasil quanto ao Enfrentamento da Pandemia Causada pelo Coronavírus, criada no âmbito da Câmara dos Deputados por meio do Ato da Presidência de 11/02/2020, tem como proposta buscar aproximar o Parlamento das ações desenvolvidas pelo Poder Executivo para conter a disseminação da pandemia no país. Portanto um escopo de atuação bem mais amplo do que o da Comissão Mista Covid-19.

4. METODOLOGIA

Este trabalho objetiva avaliar a eficácia da atuação do Congresso Nacional no monitoramento das ações do Poder Executivo relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Dada a emergência da ação e os prazos exíguos, a avaliação de conteúdo (BARDIN, 1979) foi feita com base em dados documentais gerados pela própria Comissão mista no período de calamidade. Tal análise levou em conta a simples comparação entre os aspectos que podem ser desenvolvidos pela estrutura ordinária *vis-à-vis* o que foi desenvolvido pela Comissão.

A avaliação da eficácia do monitoramento da Covid-19 realizado por essas comissões utilizou duas metodologias. A primeira comparou as características institucionais das comissões temporárias e permanentes da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, com relação aos seguintes aspectos:

- Foco temático;
- Grau de participação absoluta de diferentes deputados;
- Grau de concentração do poder decisório da pauta de projetos;
- Produção parlamentar;
- Estrutura institucional;

- *Expertise* com relação ao tema tratado;
- Instrumentos regimentais de atuação;
- Grau de maturidade institucional da atuação do Congresso Nacional com relação ao tratamento do tema.

Esses aspectos ajudam a compreender o uso adequado de recursos já disponíveis na estrutura das casas do Congresso Nacional, em especial, da Câmara dos Deputados e que estariam ligados, em algum grau, a uma avaliação dos “custos” envolvidos dentro de uma análise de custo-benefício.

Por outro lado, os indicadores também permitiram a comparação dos recursos disponíveis em cada sub-grupo no cumprimento de sua missão institucional e trazem uma percepção de benefício potencial, de transparência, de diversidade de opiniões e de eficiência da utilização daquele grupo de recursos. Ainda que não sirva para uma avaliação direta do trabalho das comissões, essa análise possibilita criar uma expectativa realista do que esperar de cada alternativa de monitoramento.

O segundo grupo de análises foi relacionado à avaliação da contribuição efetiva de cada uma das comissões no monitoramento, em especial, de que

forma esse monitoramento se transformou em maior transparência ou em políticas públicas efetivas ou, ao menos, pautou e ajudou a priorizar temas relevantes deliberados e aprovados pelo Congresso Nacional.

Para tanto, foi realizada uma comparação dos resultados obtidos com os previstos nos planos de trabalho para avaliar a eficácia dos resultados parciais vis-à-vis o que se esperava. Além disso, serão levantados os encaminhamentos de cada uma das comissões para avaliar o poder de influência com relação à agenda legislativa.

5. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO CONGRESSO NACIONAL NO MONITORAMENTO DA COVID-19

5.1. Utilização da estrutura institucional ordinária vis-à-vis a criação de comissões temporárias

O quadro 2 a seguir resume a atuação das comissões permanentes e temporárias conforme cada aspecto institucional da atuação legislativa.

QUADRO 2: COMPARAÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO ORDINÁRIA POR MEIO DE COMISSÕES PERMANENTES VIS-À-VIS O USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS

ASPECTOS INSTITUCIONAIS	ATUAÇÃO ORDINÁRIA (COMISSÕES PERMANENTES)	USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS
Foco temático	Atuação especializada de cada comissão permanente (CMO ⁵ , CFT ⁶ , CSSP ⁷ , CFFC ⁸ , dentre outras) em seu eixo temático.	Foco no objeto para o qual foram criadas. No caso da Comissão Mista Covid-19 a atuação ficou dispersa em vários temas, ainda que em sua criação tivesse o foco financeiro-orçamentário. A comissão externa foi mais focada na questão da saúde.
Participação absoluta de diferentes deputados	Participação paritária de todos os membros, cada um, dentro das comissões temáticas de que é membro, nos assuntos em que possuem maior afinidade, especialidade e conexão eleitoral.	Comissão Mista: 12 Senadores e 12 Deputados Federais, sendo metade membros titulares e metade suplentes. Comissão Externa: 20 membros titulares, todos Deputados Federais.

5. Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

6. Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

7. Comissão de Seguridade Social e Família.

8. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS	ATUAÇÃO ORDINÁRIA (COMISSÕES PERMANENTES)	USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS
Concentração do poder decisório da pauta de projetos	Projetos que tramitam em caráter conclusivo são aprovados pelas comissões e não precisam ir a plenário. Discussões que causam controvérsia ou com alto grau de importância geralmente vão ao Plenário (proposições próprias de Plenário ou aquelas com recurso contra a conclusividade)	Durante a pandemia, somente os projetos relevantes foram levados a plenário e aprovados. Demais comissões praticamente inativas. Somente a Comissão Externa tem levado pauta ao Plenário, a Comissão Mista Covid-19 não atuou no encaminhamento de Projetos de Lei a serem votados
Produção parlamentar	Ampla e diversificada. Além das audiências, as comissões permanentes, em conjunto, debatem e aprovam uma grande quantidade de Projetos de lei	Comissão Mista Covid-19. Restrita. Grande parte do trabalho são as audiências públicas e apresentação de Requerimentos de Informação. Produção de um relatório ao final do prazo. A Comissão Externa foi bastante atuante com vários projetos de lei aprovados.
Estrutura institucional	Estrutura institucional permanente com assessores e especialistas com amplo conhecimento e longo histórico de discussões no tema.	As comissões temporárias compartilham a estrutura com outras comissões temporárias e não usufrui do histórico de discussões com relação aos temas em análise.
<i>Expertise</i> com relação ao tema tratado	Além da estrutura institucional, existe um “ecossistema” de especialistas públicos e privados que orbitam em torno do trabalho da comissão e que contribuem com informações para os debates.	O número de especialistas “orbitando” em torno das comissões temporárias é bem menor. Geralmente chamados ao debate para o tema da Comissão e não por serem especialistas que possuem um dia a dia com os debates da Comissão. No caso da Comissão Externa, ela se beneficiou por vários de seus membros serem membros atuantes da área da saúde.
Instrumentos regimentais de atuação	Em conjunto, podem aprovar ou rejeitar leis, promover audiências públicas, requerer informações das autoridades do Estado e determinar fiscalizações por meio de Propostas de Fiscalização e Controle	Audiências públicas, requerimentos de informação, boletins de divulgação dos trabalhos.
Grau de maturidade institucional da atuação do Congresso Nacional com relação à atribuição de fiscalização do Congresso Nacional	Demonstra maior maturidade institucional com maior especialização e possibilidade de fiscalização regular, do tipo “ <i>Police Patrol</i> ” – do Congresso Nacional em sua atribuição de fiscalização da atuação do Setor Público.	Demonstra menor maturidade institucional e tendência ao “ <i>Fire-Alarm</i> ” – do Congresso Nacional em sua atribuição de fiscalização da atuação do Setor Público.

O quadro 2 demonstra que a escolha por duas comissões temporárias, uma externa e uma mista, para o monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 apresenta uma série de desvantagens com relação à utilização da estrutura ordinária das comissões permanentes que já existem em ambas as casas o que pode demonstrar algum grau de imaturidade institucional do Congresso Nacional com relação ao enfrentamento de situações com elevado grau de tensão, a exemplo da pandemia da Covid-19.

Por outro lado, houve toda uma construção e estruturação legal para o enfrentamento da calamidade, o que gerou a aprovação da PEC nº 10/2020 (orçamento de guerra) e o Decreto nº 6/2020, que impôs a criação da Comissão Mista. Ainda que incipiente, o primeiro objetivo era acompanhar a execução daquilo que seria gasto no enfrentamento da pandemia.

Utilizando o paradigma de modelo de fiscalização congressional de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, observa-se que a fiscalização realizada de forma contínua, regular e segundo processos insti-

tucionais de trabalho consolidados é denominada de “*police patrol oversight*”, enquanto que a atuação ca-suística, menos estruturada e com elevado grau de reatividade é denominada “*fire alarm oversight*”. Em geral, a fiscalização estruturada e regular demonstra maior maturidade institucional, enquanto que atuações reativas e, em certo grau, desestruturadas como ocorreu no Congresso Nacional, demonstra necessidade de aprimoramento da maturidade institucional⁹. Provavelmente, a simples delegação de atribuições às comissões permanentes existentes poderia ser muito mais efetiva.

Além disso, também pode demonstrar que a cultura da fiscalização e controle da atuação do setor público ainda não está completamente arraigada à prática congressual, o que confirma a avaliação de que, sob esse aspecto em particular, a maturidade institucional do Congresso Nacional ainda tem espaço para evoluir.

5.2. Atuação institucional da Comissão Mista Covid-19¹⁰

Em função do escopo orçamentário e financeiro da Comissão Mista, provavelmente o melhor arranjo institucional fosse a delegação dessas tarefas à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional – CMO, no caso de atuação conjunta das duas Casas ou à Comissão de Fiscalização e Tributação – CFT ou até mesmo à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, ambas da Câmara dos Deputados.

Outro problema da Comissão Mista foi a definição genérica da atribuição de “acompanhar”, sem definir a forma e os resultados desse acompanhamento, o que restringe a eficácia da avaliação de resultados da Comissão.

Até o dia 8 de agosto de 2020 haviam sido realizadas 25 reuniões ordinárias, todas remotas. Foram expedidos 115 ofícios com requerimentos diversos para vários órgãos e recebidos mais de 87 documentos. Foram aprovados 68 requerimentos e participaram das audiências 48 autoridades e especialistas que geraram, até agosto, 8 boletins semanais

e 3 boletins mensais de acompanhamento. Esses boletins demonstram a transparência da atuação da comissão, bem como trazem informações relevantes sobre os efeitos da pandemia em território nacional.

Houve grande intercâmbio de informações entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Comissão Mista, o que demonstra sua atenção a temas como eficiência e eficácia na atuação do Governo, respeito à governança institucional das ações do Executivo e combate à corrupção.

Por outro lado, observou-se elevado grau de informalidade na transferência de informações sobre a pandemia entre a comissão e as presidências da Câmara e do Senado, o que não permite inferir até que ponto a contribuição das 48 autoridades está sendo incorporada ao processo legislativo.

Outro questionamento se refere a uma potencial perda de foco da Comissão Mista. Apesar do enfoque orçamentário e financeiro da Covid-19, vários convidados trataram de temas diferentes, como o FUNDEB.

Chamou atenção também o baixo grau de resposta dos diversos órgãos aos requerimentos de informação expedidos pela Comissão Mista. Ainda que haja um prazo regimental e constitucional para essa resposta, essa situação demonstra que os “controlados” também não têm a cultura de que o Congresso Nacional exerce também o papel de fiscalizador e que a situação de emergência exigia respostas numa velocidade muito maior que a usual. Talvez, haja uma certa confusão entre os papéis do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional no controle dos atos.

Isso tudo leva à conclusão de que ainda há baixa maturidade institucional do Congresso Nacional com relação à sua atribuição de fiscalizar e controlar os atos e políticas públicas do Setor Público cabendo ao Parlamento reforçar a cultura de controle com relação aos atos do Poder Executivo.

9. O “*fire alarm oversight*” é legítimo, por exemplo, quando o Parlamento é submetido a um estímulo imprevisível e com relação ao qual não havia uma estrutura institucional preparada para acompanhar e reagir a ele.

10. A avaliação da atuação da Comissão Mista será realizada entre 31 de março de 2020 e 8 de agosto de 2020, ainda que a Comissão Mista tenha vigência até 31 de dezembro de 2020.

5.3. Atuação institucional da Comissão Externa¹¹

A Comissão Externa de Enfrentamento da Pandemia da Covid-19 foi instalada em 11 de fevereiro de 2020. No ato original, a Presidência da Câmara dos Deputados decidiu criar “Comissão Externa, com ônus para a Câmara dos Deputados, destinada a acompanhar ações preventivas de vigilância sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus”. Em 25 de junho de 2020, a comissão passou a ser denominada “Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil”. De certa forma, ambas as denominações compartilham a generalidade de seu escopo o que também dificulta a avaliação de sua eficácia, vis-à-vis a expectativa em seu ato de criação.

11. A avaliação da atuação da Comissão Externa será realizada entre 11 de fevereiro de 2020 e 8 de agosto de 2020.

A Comissão Externa se mostrou muito atuante no acompanhamento da pandemia. Até o dia 8 de agosto de 2020 haviam sido realizados 68 eventos, entre reuniões ordinárias, visitas técnicas, dentre outras. Mais de 160 autoridades e especialistas foram ouvidos e foram encaminhadas 37 indicações¹² ao Poder Executivo, Tribunal de Contas da União e Estados. A comissão priorizou 13 projetos que se acabaram sendo convertidos em Lei¹³.

Além disso, 6 Projetos de Lei foram aprovados na Câmara dos Deputados e estavam em tramitação no Senado Federal. Outros 38 Projetos de Lei foram priorizados pela Comissão Externa, mas ainda não tinham sido deliberados pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

12. Uma indicação é uma sugestão da Comissão Externa ou de um de seus membros para que algum órgão realize algum procedimento. Ainda que não seja vinculante, traz o posicionamento do Congresso Nacional com relação ao tema.

13. Recorde-se que a data de corte da análise é 8 de agosto de 2020.

QUADRO 3: LISTA DE PROJETO DE LEI PRIORIZADOS PELA COMISSÃO EXTERNA E QUE FORAM APROVADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹⁴

PL	AUTOR	DESCRIÇÃO
PL 2048/2020	Ricardo Izar	Dispõe sobre medidas excepcionais a serem adotadas durante as situações de emergência pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, relativas à suspensão da convocação para avaliação das condições que ensejaram a manutenção do benefício de auxílio-doença para os portadores da doença de Alzheimer, doença de Parkinson e outras doenças crônicas degenerativas.
PL 702/2020	Alexandre Padilha e Cex	Acrescenta dispositivo na Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949.
PDL 87/2020	Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr.	Susta os efeitos do art. 2º da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC- nº 46, de 20 de fevereiro de 2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (para permitir a comercialização de Alcool 70º líquido).
PL 865/2020	Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr	Acrescenta artigo à Lei nº 11.947, de 2009, que rege, entre outras matérias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão da pandemia do coronavírus, a distribuição direta aos pais e responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica de gêneros alimentícios adquiridos com esses recursos.
PL 1552/2020	Sâmia Bonfim e outras	Dispõe sobre a proteção de mulheres em situação de violência durante a vigência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, ou enquanto durarem medidas de quarentena e restrições de atividades no contexto da pandemia do Covid-19 (Novo Coronavírus).
PL 2013/2020	Alice Portugal	Estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus.

14. Foram aprovados também pelo Senado Federal e sancionados pelo Presidente da República.

A Comissão Externa utilizou um pouco mais das contribuições trazidas por especialistas e autoridades do que a Comissão Mista, mas bem aquém do que lhe foi apresentado nas audiências, o que é um desperdício de capital intelectual e de recursos financeiros utilizados para trazer essas pessoas. A atuação da Comissão Externa também confirmou a baixa aderência do Parlamento a uma cultura de fiscalização e controle.

5.4. Análise Crítica da Atuação do Congresso Nacional na Fiscalização e Controle das Ações de Combate à Covid-19

Mesmo com os problemas encontrados, a atuação das duas comissões temporárias encarregadas do monitoramento das ações de combate à Covid-19 pode ser avaliada como exitosa. Em conjunto, elas conseguiram sensibilizar o parlamento e pautar e aprovar leis que ajudaram a mitigar os efeitos da crise. Além disso, as indicações emanadas pelo Congresso Nacional para os diversos órgãos serviram para expressar a visão do parlamento com relação aos temas em análise.

Por outro lado, indaga-se se o uso da estrutura ordinária da Câmara dos Deputados e do próprio Congresso Nacional, não teria sido mais eficiente, primeiro porque elas ficaram praticamente sem atividades no período podendo atuar de forma virtual e também pela potencial duplicidade de ações entre as duas Comissões Temporárias.

Ficou claro também que a utilização das contribuições das autoridades e especialistas não está bem definida no processo legislativo, sendo absorvidas de forma *ad hoc*, gerando desperdício de capital intelectual. Por mais que os diversos corpos técnicos existentes possam contribuir para o processo legislativo, alguns assuntos realmente requerem informações de profissionais que militam naquelas áreas.

O enquadramento da atuação da Comissão Mista no modelo de fiscalização congressional *fire alarm oversight*, de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984 demonstra baixa maturidade institucional para desempenhar as atribuições de fiscalização e controle, o que fica aparente na falta de cultura institucional, tanto do próprio Parlamento, quanto dos diversos órgãos da administração pública, para lidar com temas emergenciais de forma estruturada. Isso também é demonstrado pela baixa responsividade dos diversos

órgãos às demandas encaminhadas, talvez por uma confusão entre os papéis do Tribunal de Contas da União e do próprio Congresso Nacional.

6. CONCLUSÕES

Este trabalho foi o primeiro a analisar a eficácia das duas comissões temporárias do Congresso Nacional no monitoramento da pandemia da Covid-19, considerando sua competência institucional de fiscalização e controle e utilizou os paradigmas propostos por MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984, 1985) – “*police patrol oversight* e *fire alarm oversight*”.

O primeiro resultado do trabalho é que, apesar da Comissão Mista e da Comissão Externa terem contribuído para a produção de normas jurídicas e indicações que aliviaram os efeitos da pandemia sobre a população, aparentemente a utilização de estruturas institucionais já existentes teria sido mais eficiente pela especialização temática e por utilizar recursos que ficaram praticamente parados durante a vigência das comissões temporárias.

Um segundo resultado refere-se à utilização do paradigma de “*alarm oversight*” pelo Congresso Nacional durante a pandemia, o que caracteriza uma atuação reativa e menos estruturada, com prejuízos à missão institucional de controle do Executivo pelo Parlamento. Essa imaturidade institucional também foi revelada em outros aspectos como a baixa responsividade dos órgãos às solicitações de informações das Comissões temporárias.

O terceiro resultado foi a constatação de que o Parlamento não tem introjetado em sua cultura organizacional a atribuição de fiscalização e controle, mesmo considerando o trabalho da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e que há espaço para que ele assuma um maior protagonismo com relação ao tema.

O último resultado refere-se a falha detectada no processo legislativo, em especial no que se refere ao aproveitamento das contribuições de autoridades e especialistas. Não foram encontradas evidências sobre a forma essas contribuições ajudaram os parlamentares a tomar melhores decisões.

Em razão do escopo dos trabalhos e do prazo, há alguns pontos que não foram devidamente explorados por esta pesquisa e que poderão ser aprofundados em trabalhos futuros. Por exemplo, não foi utilizada nenhuma escala quantitativa ou qualitativa

para medição de eficácia em processo legislativo o que poderia enriquecer a comparação dos trabalhos com outras comissões permanentes ou temporárias. Um segundo aspecto que merece aprofundamento é a utilização das contribuições dos diversos especialistas que participam das comissões do Congresso

Nacional com relação à produção legislativa, já que aparentemente esses insumos poderiam ser mais bem explorados. Uma terceira questão se refere à avaliação da sobreposição na atuação da Comissão Mista e da Comissão Externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Edições 70: Lisboa.
- BIBBY, J. F. (1966). *Committee characteristics and legislative oversight of administration*. *Midwest Journal of Political Science*, 10(1), 78-98.
- BRASIL. Congresso Nacional (2019). Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 – 18.ed., reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 184 p.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: 2019. 116 p.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União* (2018). Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 91 p.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União* (1999). Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional. – Brasília: TCU.
- CALVERT, R., MCCUBBINS, M. D., e WEINGAST, B. R. (1989). *A theory of political control and agency discretion*. *American journal of political science*, 33(3), 431-482.
- DODD, L. C., e SCHOTT, R. (1979). *Congress and the administrative state* (Vol. 4). New York: Wiley.
- EISENHARDT, K. M. (1989). *Agency theory: An assessment and review*. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- FIORINA, M. P. (1977). *Congress, keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press.
- FIORINA, M. P. (1981). *Congressional control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities*. In Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer, eds., *Congress reconsidered*, 2d ed. 335-348. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- FIORINA, M. P. (1982a). *Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?*. *Public Choice*, 39(1), 33-66.
- FIORINA, M. P., (1982b). *Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority*, Working Papers 438, California Institute of Technology, Division of the Humanities and Social Sciences, Mimeo.
- HALL, R. L., e MILER, K. C. (2008). *What happens after the alarm? Interest group subsidies to legislative overseers*. *The Journal of Politics*, 70(04), 990-1005.
- HUBER, J. D. (2000). *Delegation to civil servants in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*, 37(3), 397-413.
- HUBER, G. A., e GORDON, S. C. (2004). *Accountability and coercion: Is justice blind when it runs for office?*. *American Journal of Political Science*, 48(2), 247-263.
- JENSEN, M. C. (2002). *Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function*. *Business ethics quarterly*, 12(2), 235-256.

- JENSEN, M. C., e MECKLING, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of financial economics, 3(4), 305-360.
- KISER, E. (1999). *Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation*. Sociological Theory, 17(2), 146-170.
- LEES, J. D. (1977). *Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research*. Legislative Studies Quarterly, 2(2), 193-208.
- LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Júlio Fischer e Introdução de Peter Laslett. São Paulo: Martins Fontes, 1978 (Clássicos).
- MACHADO, S.B. (2004). *Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU*. Monografia de Pós-Graduação em Auditoria Governamental. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.
- MCCUBBINS, M. D. (1985). *The legislative design of regulatory structure*. American Journal of Political Science, 29(4), 721-748.
- MCCUBBINS, M. D. (1999). *Abdication or Delegation-Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma*. Regulation, 22, 30-37.
- MCCUBBINS, M. D. (2014). *Common Agency? Legislatures and Bureaucracies*. In MARTIN, S., SAALFELD, T., e STRØM, K. (Eds.). *The Oxford handbook of legislative studies.*, 567-588. Oxford: Oxford University Press.
- MCCUBBINS, M. D., e SCHWARTZ, T. (1984). *Congressional oversight overlooked: Police-Patrols versus Fire-Alarms*. American Journal of Political Science, 28(1), 165-179.
- MCCUBBINS, M. D., e NOBLE, G. W. (1995). *Legislators, bureaucrats, and the budget process in the United States and Japan*. In Cowhey, P. F. e McCubbins, M. D. (Eds.), *Structure and policy in Japan and the United States*, 56-80. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. G., e WEINGAST, B. R. (1987). *Administrative procedures as instruments of political control*. Journal of Law, Economics, & Organization, 3(2), 243-277.
- MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. G., e WEINGAST, B. R. (1989). *Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies*. Virginia Law Review, 431-482.
- MILLER, G. J. (2005). *The political evolution of principal-agent models*. Annual Review of Political Science, 8, 203-225.
- MOE, T. M. (1984). *The new economics of organization*. American journal of political science, 28(4), 739-777.
- MONTEIRO, B.R. (2018). *Modelo de Formação da Agenda de Controle e Fiscalização no Parlamento: Police-Patrol e Fire-Alarm sob uma perspectiva da Teoria do Stakeholder*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília.
- OGUL, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. University of Pittsburgh.
- OGUL, M. S., e ROCKMAN, B. A. (1990). *Overseeing oversight: New departures and old problems*. Legislative Studies Quarterly, 15(1), 5-24.
- RIPLEY, R. (1978). *Congress: Process and policy*. 2nd ed. New York: Norton.
- SCHER, S. (1960). *Congressional committee members as independent agency overseers: A case study*. American Political Science Review, 54(4), 911-920.
- SCHER, S. (1963). *Conditions for Legislative Control*. The Journal of Politics, 25(3), 526-551.
- SHAPIRO, S. P. (2005). *Agency Theory*. Annual Review of Sociology, 31, 263-284.

STRØM, K. (2000). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. European journal of political research, 37(3), 261-290.

STRØM, K. (2003). *Parliamentary democracy and delegation*. In Strøm, K., Müller, W. C., e Bergman, T. Delegation and accountability in parliamentary democracies (Vol. 42). Oxford University Press.

STRØM, K., MÜLLER, W. C., e SMITH, D. M. (2010). *Parliamentary control of coalition governments*. Annual Review of Political Science, 13, 517-535.

WOOD, B. D. (2011). *Congress and The Executive Branch: Delegation and Presidential Dominance*, In: Schickler, E., Lee, F. E. (Orgs), The Oxford handbook of The American Congress. 789-811. Oxford: Oxford University Press.

WOOD, B. D., e WATERMAN, R. W. (1991). *The dynamics of political control of the bureaucracy*. American Political Science Review, 85(3), 801-828.

YAMAMOTO, H (2007). *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*. Inter-Parliamentary Union, Printed in Switzerland, 2007.



Roberto Rondon Corrêa

<https://orcid.org/0000-0001-7812-4941>

Câmara dos Deputados

roberto.correa@camara.leg.br

Administrador de Empresas pela Universidade de Brasília UNB (2001), pós-graduado em Processo Legislativo no CEFOR/CD (2009) e Gestão Pública pela UNB (2011). Advogado. Mestre em Poder Legislativo no centro de formação da Câmara dos Deputados CEFOR/CD. Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Assessor Técnico em Liderança Partidária.



William Baghdassarian

<https://orcid.org/0000-0002-1186-6833>

Câmara dos Deputados

william.baghdassarian@camara.leg.br

Graduado em Ciências Econômicas pela UDF (1997), Bacharel em Engenharia Mecânica pela UNB (1996), especialista em Gerenciamento da Dívida Pública pela FGV (2002), Doutor em ICMACENTRE pela University of Reading (2011) e mestrado-profissionalizante em Economia pela Universidade de Brasília (2005). Atualmente é Professor do Grupo IBMEC Brasília e Assessor Econômico da Liderança do PSD da Câmara dos Deputados. Assessor na Comissão Mista de Acompanhamento Covid-19.



Natalia Mateus Kawano

<https://orcid.org/0000-0001-9526-0283>

Câmara dos Deputados

natalia.alves@camara.leg.br

Graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (1994) e especialização em Ortodontia Corretiva pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2003). Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Assessora na Comissão Mista de Acompanhamento Covid-19.