



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O
CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL (1987-2021)**

MATHEUS FIGUEIREDO, CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Controle Legislativo no Brasil (1987-2021)

Resumo:

Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI's) são instrumentos horizontais de controle utilizados amplamente nos países democráticos, e tem como função principal, dentre outras, investigar atos de governos que sejam considerados danosos ou ilegais, podendo culminar com responsabilização. O objetivo dessa pesquisa foi identificar padrões de funcionamento das CPI's no Brasil entre 1987 e 2021, período coincidente com o processo de redemocratização ocorrido no país. Os dados foram coletados junto ao Senado Federal e a Câmara dos Deputados, e se referem ao universo de requerimentos para aberturas de CPIS, bem como as que foram efetivamente instaladas. A partir deles foi possível identificar o volume de iniciativas e o objeto de investigação, em especial a quantidade de vezes que o executivo federal foi alvo de investigação. Os dados sugerem que em 49,1% das iniciativas, o poder executivo é o alvo da investigação, e que em geral as iniciativas ocorrem por intermédio dos partidos de oposição, sendo as CPI's assim, além de um instrumento clássico de investigação, um importante arma no jogo político eleitoral.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Accountability Horizontal; Controle.

Introdução

De acordo com Figueiredo (2001), a fiscalização parlamentar rotineira no Congresso brasileiro é implementada por dois tipos de agentes, com diferentes estruturas organizacionais. O primeiro é uma agência central com funções exclusivamente de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU). O segundo é o sistema de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), que combina funções legislativas e de fiscalização.

Segundo Melo (2012), na perspectiva do controle dos agentes públicos, o papel dos mecanismos de accountability ganha centralidade. Adotando o conceito de O'Donnell (1998), accountability está relacionada à efetivação de mecanismos que possibilitem a prestação de contas dos governos para com a sociedade e a avaliação que esta, e os demais órgãos de controle pretendam realizar sobre aqueles, manifestando-se de três formas: horizontal, vertical e societal. O enfoque no conceito de accountability horizontal destaca que esta ocorre mediante trabalho integrado de instituições componentes do aparato de Estado criados com a finalidade de desenvolver atividades de controle e no caso do Brasil, esse tipo de controle ocorre em todos os níveis de governo.

Tendo como enfoque a relação de controle entre dois entes estatais, esse trabalho aplicará os conceitos assimilados ao controle entre Poder Legislativo e Poder Executivo, a partir da teoria de que a competência para fiscalização atribuída ao Poder Legislativo é uma ferramenta para ajustar e equilibrar os poderes nas democracias representativas.

Para analisar a relação de controle entre entes estatais a partir da relação entre Poder Legislativo e Executivo, tomou-se como objeto de estudo um dos mecanismos de accountability horizontal utilizado pelo Legislativo para fiscalizar o Executivo: as Comissões Parlamentares de

Inquérito (CPI's)

A partir dos conceitos da Ciência Política moderna, analisando as Comissões Parlamentares de Inquérito no Poder Legislativo federal no período pós-constituinte, o presente trabalho procura responder a seguinte questão problema: qual o comportamento das CPIs no Brasil?

Para tanto, busca-se especificamente, analisar comparativamente as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) propostas e concluídas pelo legislativo federal, no período democrático (1987-2021), em cada governo. Igualmente, deseja-se observar empiricamente variáveis que descrevem esse mecanismo do Legislativo nacional, durante o período. Com isso, será possível verificar, quantitativamente, se a CPI se destina a investigar o Poder Executivo federal.

A motivação desta pesquisa então é buscar, na medida do possível, a partir de um arcabouço teórico, verificar na relação Executivo-Legislativo o comportamento de um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo: as Comissões Parlamentares de Inquérito, especialmente aferindo se o objetivo destas é realizar *accountability* sobre o Poder Executivo.

Parte 1. Discussão teórica e metodológica

1.1 – Democracia, Separação dos Poderes e *Accountability*

Bobbio (2004) define como conceito clássico de democracia uma das várias formas de governo, em particular aquelas nas quais o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos ou da maioria, ou melhor dizendo, da maior parte, e assim, como tal, se opondo às formas autocráticas, como na monarquia e na oligarquia.

Miguel (2005) resume muito bem o conceito de democracia aplicado nesta pesquisa, ao defender que nossas democracias são, portanto, democracias representativas e constatar a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal:

Com estados muito extensos para que todos se reúnam e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. A incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos (MIGUEL, 2005, p.26).

Para Miguel (2005), a resposta que as instituições democráticas tendem a dar aos problemas numa democracia é a *accountability*. Isso se refere ao controle que os poderes estabelecidos

exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal) e à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical).

De acordo com O'Donnell (2001), um dos limites que podem prejudicar esse tipo de *accountability* horizontal é a relação complexa existente entre os Poderes, sobretudo aqueles que são legitimados por eleições (Poder Executivo e Legislativo). Isso porque há uma tendência a ocorrerem conflitos custosos entre essas instituições estatais, permeados pela influência partidária que se instaura sobre seus atores, que podem desviar o foco do processo fiscalizatório que se dá entre esses poderes.

Para O'Donnell (2001), o funcionamento efetivo da *accountability* horizontal não depende somente da disposição dos fiscalizadores e da autorização legal a uma agência para fiscalização, mas também de uma rede de outras agências que culminem em ações de tribunais superiores que apliquem sanções necessárias. Caso isso não ocorra, as investigações podem influenciar as críticas da opinião pública, mas não alcançam resultado legalmente apropriado.

1.2 – *Accountability* e Poder Legislativo

Para deixar a pesquisa sempre mais clara e objetiva, é necessário partir de conceitos bem definidos. Desse modo, quando falamos de *accountability* estamos trabalhando com um conceito para uma finalidade, seguindo o que fora definido por O'Donnell (1998).

Melo (2012) resume muito bem que *accountability* está relacionada à efetivação de mecanismos que possibilitem a prestação de contas dos governos para com a sociedade e a avaliação que esta, e os demais órgãos de controle pretendam realizar sobre aqueles. Classicamente, ela se manifesta de três formas: horizontal, vertical e societal. Esta última sendo uma forma de controle exercida pela sociedade civil, com o apoio, sobretudo da mídia e dos movimentos sociais sobre os governantes.

Nesse sentido, para Schedler (1999) tem-se que a *accountability* não engloba somente a obrigatoriedade de resposta dos agentes públicos ao eleitorado, ou a capacidade de questionamento de agentes de controle acerca das atividades dos representantes, mas também a capacidade punitiva a agentes públicos que voltam suas ações para vantagens pessoais em detrimento do interesse público. Ou seja, só se pode considerar um agente público *accountable* quando é obrigado a oferecer informações acerca de suas ações, a justificá-las e ser passível a punição por eventuais atos que fujam da boa gestão.

Sendo assim, para que haja efetiva punição dos agentes que cometeram irregularidades, para além da esfera eleitoral, há a necessidade da ação de outros agentes públicos de controle.

O'Donnell (2001) aborda relações de fluxo de poder e autoridade entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, que quando funcionam de forma adequada produzem uma divisão de trabalho que delimita as responsabilidades e competências de cada poder. Nesse sentido, um dos poderes pode considerar que outro superou de forma ilegal suas competências. Para ele, esse controle entre agências estatais quanto às suas jurisdições se caracteriza como *accountability* horizontal de balance.

Um dos limites que podem prejudicar esse tipo de *accountability* horizontal é a relação complexa existente entre os Poderes, sobretudo aqueles que são legitimados por eleições (Poder Executivo e Legislativo). Isso porque há uma tendência a ocorrerem conflitos custosos entre essas instituições estatais, permeados pela influência partidária que se instaura sobre seus atores, que podem desviar o foco do processo fiscalizatório que se dá entre esses poderes.

No tocante às tipologias do controle legislativo, distingue-se a que é feita por McCubbins e Schwartz (1984), em que o controle legislativo teria dois formatos. As patrulhas - *police patrols* - seriam de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, por meio das quais o congresso examinaria uma amostra de atividades de órgãos governamentais, por meio de documentos escritos, estudos técnicos, observações *in loco*, audiências públicas e convocações de autoridades e cidadãos. Seriam de caráter rotineiro e os custos de informações recairiam preponderantemente sobre o congresso. Por sua vez, os alarmes de incêndio - *fire alarms* -, seriam movidos por circunstâncias e de caráter imediatista, mais descentralizados e demandariam menos intervenção direta e ativa. Eles estariam representados por um sistema de regras, procedimentos e inclusive práticas informais que examinam as decisões administrativas.

Com esse intuito, o Poder Legislativo dispõe de mecanismos de controle e acompanhamento das ações do Poder Executivo, como por exemplo, audiências públicas com convocações de autoridades, requerimentos de informação e instalação de comissões especiais. Esse trabalho tem como enfoque um desses mecanismos: As Comissões Parlamentares de Inquérito, que possibilitam ao Legislativo requerer informações, até mesmo pela quebra de sigilo, acerca das ações do Executivo.

1.3 – Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumento de controle democrático

O surgimento da Comissão Parlamentar de Inquérito está intimamente ligado à evolução do Parlamento e, conseqüentemente, ao fortalecimento do sistema parlamentarista de governo, em oposição à política excessivamente personalista e centralizada que caracterizava o Absolutismo. E não poderia ser de outra forma, uma vez que no parlamentarismo é o Legislativo que exerce a supremacia do governo.

De um modo geral, a ideia de criação de CPIs foi atrelada a uma forma independente de investigação dos problemas de um país. Por esse pressuposto, a análise feita por um Parlamento tenderia a ser mais plural por causa da própria formação do Legislativo, que tem representação dos mais diversos setores e interesses da sociedade.

Segundo Sandoval (2001), a Comissão Parlamentar de Inquérito nasce na Inglaterra, quando pela primeira vez foi instituída para investigar fatos de interesse do Parlamento. Contudo, as CPIs, pouco foram utilizadas no parlamento britânico. No continente americano, a Argentina foi pioneira quando, em 1872, instituiu as *comisiones parlamentarias de investigación*, mas sem que houvesse qualquer previsão constitucional. Essa primazia coube ao Uruguai, que elevou as CPIs à categoria de instituições parlamentares de nível constitucional no art. 51 da Carta Uruguaia de 1918.

Nos Estados Unidos, as CPIs têm uma vasta aplicação, apesar de não existir na Constituição Republicana de 1787 qualquer referência explícita a elas, pois à semelhança da Inglaterra lá também prevalece o modelo jurídico costumeiro, com uma Constituição escrita, porém sintética.

Em relação ao Brasil, Nina (2005) explica que embora não previstas expressamente nas primeiras Constituições, as investigações parlamentares nunca foram proibidas. Os deputados e senadores fiscalizavam o funcionamento dos órgãos públicos sem regras preestabelecidas e tendo por base os procedimentos do Poder Judiciário e das polícias.

As Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo surgiram inicialmente no Brasil, de maneira legal, no governo Vargas, primeiramente com tal competência atribuída apenas à Câmara dos Deputados, conforme previsto na Constituição brasileira de 1934. Contudo, as investigações parlamentares ficam inibidas pelo endurecimento do Regime Militar em 1968 e só voltaram em 1973, ainda assim, timidamente, com uma só comissão na Câmara, que investigava o tráfico de drogas no país.

Na atual Constituição de 1988 as comissões parlamentares de inquérito conseguiram seu momento de maior força institucional. No entendimento de Bulos (2001), a grande inovação institucional é que agora as CPIs têm poderes instrutórios, e os seus relatórios, para produzir efeitos,

não mais dependem da apreciação prévia do plenário das Casas ou do Congresso Nacional, como era outrora.

Quanto ao desenho constitucional, as Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, havendo quanto à sua composição três tipos: comissão somente do Senado Federal, ou somente da Câmara dos Deputados, ou comissão mista de ambas as casas. A criação de uma CPI depende de requerimento de um terço dos membros da Casa e, se for CPI mista, um terço de deputados e de senadores. A CPI também deve apurar um fato determinado, ou seja, pela regra não há CPI em aberto.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (§ 1º do art. 35) tenta definir o que é fato determinado considerando “fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.” Outra característica da CPI é que ela tem prazo certo, ou seja, não é um comissão permanente, mas temporária.

Uma regra constitucional relevante para a consideração do desenho institucional é a de que a CPI terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas. No entanto, esse poder judicial das CPIs, segundo Cadah *et all* (2011), é em geral pouco especificado. Em parte, porque a própria legislação que regulamenta essas comissões deixa a questão um tanto indefinida.

Na ausência dessa melhor definição legal, o paradigma enxergado por Moraes (2000) é que, em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário. Do ponto de vista investigativo então, por exemplo, as CPIs detém o poder de quebrar sigilos bancários, fiscais e de dados, convocar compulsoriamente testemunhas e investigados, requerer perícias, exames e todo tipo de auxílio à busca de provas – inclusive determinar buscas e apreensões.

Para Taylor e Buranelli (2007), mesmo munidos da capacidade investigativa própria das autoridades judiciais, os parlamentares não possuem – em alguns casos – a capacidade técnica dessas autoridades, o que pode reforçar o caráter político das investigações, em detrimento da análise jurídica. Isso dificulta a conexão dessas comissões com a esfera jurídica, e prejudica a aplicação de sanções futuras pela esfera judiciária.

Quanto ao processo de instauração das CPIs, em seu desenho institucional desde a Constituição de 1988, dá-se o que Cadah *et all* (2011) nomeia como ciclo completo de uma CPI, que envolve quatro etapas: a requisição/aprovação, a instalação, o andamento e a conclusão.

FIGURA 1 – “CICLO DA CPI”



Segundo Cadah *et all* (2011), tudo começa com a capacidade de requerer e aprovar uma CPI. Na Câmara e no Senado a barreira é similar: as assinaturas de um terço dos membros da casa são suficientes para que se protocole um requerimento e se proceda à instalação de uma CPI. Ou seja, não é necessário votá-las em plenário: é possível colher assinaturas individualmente. No caso de não se conseguirem essas assinaturas, há ainda a opção de requerer uma CPI por projeto de resolução – que essa assim vai à votação do plenário.

Segundo Taylor e Buranelli (2007), no requerimento de criação dessas comissões, se define qual fato determinado se pretende investigar, qual o número de parlamentares que a comporão, o limite de despesas a serem utilizados em seus trabalhos e, finalmente, a definição do prazo de sua duração.

Na Câmara, existe uma limitação importante que prevê que em geral apenas cinco CPIs podem existir simultaneamente. O instrumento, segundo Figueiredo (2001), embora tenha sido pensado para evitar a paralisia decisória, serve muitas vezes de instrumento para que a coalizão governista crie CPIs para impedir a instalação de futuras comissões.

Nesse tipo de Comissão é também preservada a proporcionalidade partidária, sempre que possível, na distribuição de cadeiras. A indicação de parlamentares a compor a CPI é feita pelos líderes das bancadas na Casa Legislativa. A formação das CPIs, segundo Cadah *et all* (2011), segue a lógica geral do Congresso Nacional para todas suas comissões permanentes ou temporárias: cada

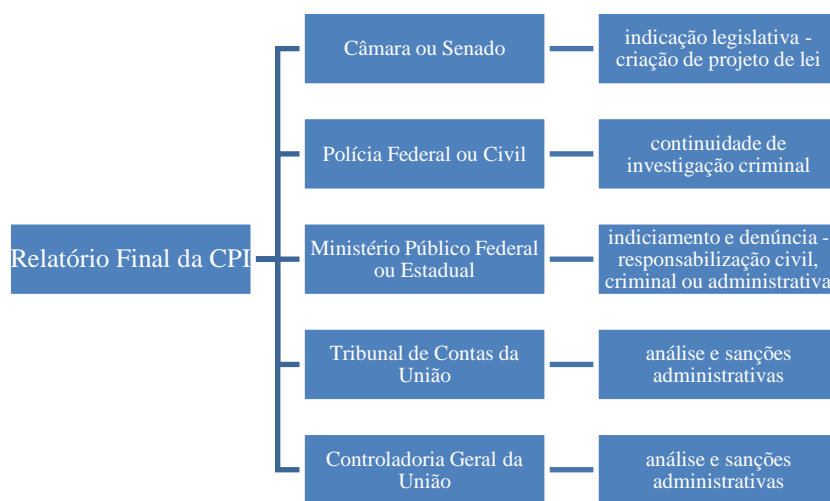
partido tem direito a espaço proporcional às suas bancadas na casa, preenchido com membros indicados pelos líderes partidários. Obviamente, isso significa que o Executivo tende a carregar para dentro de cada CPI a maioria que possui no plenário em geral. Mas ao mesmo tempo, é esse instrumento que garante a representação das minorias.

No que se refere ao andamento das CPIs, importante é ressaltar a questão dos prazos, conforme explicado: todas as CPIs têm prazo de duração, existindo algumas variações dependendo da casa. Na Câmara o prazo máximo é de 120 dias, prorrogáveis por mais 60.

Quanto ao final do ciclo, ou seja, a etapa das conclusões, todas CPIs devem apresentar um relatório à Mesa da Casa onde foi criada. Por inovação da Constituição de 1988, como citado, esse relatório não precisa ser aprovado em plenário - já passa a valer automaticamente. Esse relatório pode conter resoluções, projetos de lei, indiciamentos, encaminhamento e recomendações aos outros poderes. Taylor e Buranelli (2007) explicam que ao término dos trabalhos, é dever do Presidente da Casa encaminhar o relatório ao Ministério Público ou a Advocacia geral da União no prazo de cinco sessões plenárias, a fim de que esses adotem as devidas medidas jurídicas quanto ao conteúdo produzido pela CPI na investigação.

Ao conceber as CPIs como instrumentos de controle horizontal, afere-se sua efetividade no cumprimento desse papel, tendo em vista que existem diversos parâmetros que ora reforçam ora inibem sua função fiscalizadora. Isso pode ser reforçado através da concepção da *accountability* como um processo, que pode ser analisada em vários estágios, que correspondem a diferentes atores, ações e procedimentos.

FIGURA 2 – CAMINHO DEPOIS DE UMA CPI – PROCESSO DE ACCOUNTABILITY



Há que se relatar, ainda, o protagonismo que algumas CPIs tiveram no cenário político, impactando profundamente o sistema político brasileiro no período objeto de estudo desse trabalho. As CPIs também despertam a atenção da população, segundo a pesquisa XP/Ipespe, realizada entre os dias 7 e 10 de junho de 2021, 76% da população estava acompanhando os depoimentos da Comissão, o que pode, de sobremaneira, impactar na avaliação dos governos e influenciar na escolha dos candidatos nas eleições de 2022.

Logo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Brasil, muitas vezes, está associada a fatos relevantes que impactam no cenário político e na vida dos cidadãos como um todo: desde casos de corrupção que geram crises políticas e o afastamento de Presidentes do poder, com a criação de novos protagonistas do jogo político, até investigações sobre os próprios parlamentares e suas condutas, afetando sensivelmente a relação Executivo-Legislativo e alterando cenários políticos e eleitorais.

1.4 – Metodologia

Trata-se de um trabalho descritivo que tem como objeto o universo a totalidade das Comissões Parlamentares de Inquérito requeridas ou instaladas no Brasil entre 1987 e 2021.

A coleta de dados se deu junto ao Senado Federal e a Câmara dos Deputados, e o banco de dados passou a ser composto pelas seguintes variáveis: número de requerimentos para criação de CPI (RCP) na Câmara e no Senado ou ambas casas (CPI mistas), CPIs efetivamente instaladas, distribuição de RCP e CPIs instaladas por ano, por legislatura e por governo, partido do parlamentar autor do RCP. Esse banco de dados permitiu produzir estatísticas descritivas que informam sobre o padrão das CPI's o Brasil entre 1987 e 2021.

Analisando as ementas dos requerimentos de criação de CPIs protocolados nas casas legislativas federais, foi também criada uma variável de análise do tipo “dummy”, ou seja, uma variável binária com valores “zero” e “um”, indicando a ausência ou presença de qualidades, atributos ou categorias. No limite, essa variável serviu para analisar se o objetivo da CPI era investigar o Poder Executivo, tal que, sendo 0=não e 1=sim. A classificação foi feita de acordo com a ementa do requerimento de criação da CPI que detalha o objetivo e finalidade desta, permitindo responder, através da análise do requerimento de CPI se o objetivo desta era investigar o Poder Executivo ou não.

Assim, foi possível concluir, verificando padrões de comportamento institucional, através da produção de tabelas e gráficos, o total de requerimentos parlamentares para criação de CPIs por

ano, a média desses requerimentos, quais partidos protagonizaram esses pedidos, como foi o comportamento desses dados em cada governo do período da série histórica correspondente à retomada da democracia, e principalmente, se visavam investigar atos e responsabilidades do Poder Executivo (não apenas do Presidente da República, o chefe do poder em si, mas também ministérios, servidores e órgãos vinculados ao Executivo, em geral).

Parte 2. Dados e análises

A série temporal escolhida – 1987 a 2021 – coincide com o período da retomada da democracia brasileira e da nova Constituição de 1988 até o presente momento. Quanto ao Poder Legislativo, esse período reflete o lapso temporal da 48ª (1987-1991) até a atual 56ª legislatura (2021-2023). Em relação, ao Poder Executivo, são os governos caracterizados pelos mandatos presidenciais de José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Conforme explicado, a escolha da série temporal e histórica reflete a necessidade de se realizar uma análise em longo prazo do comportamento das CPIs, com o intuito de verificar se há uma tendência ou um padrão institucional.

Ressalte-se que quanto ao desenho constitucional, as CPIs são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, havendo quanto à sua composição três tipos: comissão somente do Senado Federal, ou somente da Câmara dos Deputados, ou comissão mista de ambas as casas (CPMI).

2.1. Análise dos Requerimentos de Instalação de CPI (RCP)

Para responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos deste trabalho, é necessário aplicar uma minuciosa análise descritiva sobre atividade legislativa por meio dos requerimentos de instalação de CPIs. Assim, é possível verificarmos os períodos de maior ou menor atividade investigatória por meio desse instrumento, que pode ser requerido mas não instalado, também pode-se verificar quais partidos ou parlamentares fazem mais uso dessa ferramenta política e se o objetivo da CPI era de alguma maneira investigar a atuação do Poder Executivo.

Inicialmente analisamos os Requerimentos de Instituição de CPI (RCP) na Câmara dos Deputados, no Senado e as Mistas. Na série histórica (1987 a 2021) escolhida, foram realizados 454 requerimentos para instituir uma CPI no Legislativo federal brasileiro. Foram 66 requerimentos para instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Na Câmara dos Deputados foram

apresentados 297 requerimentos de CPI. Já no Senado Federal foram 91 requerimentos para CPI composta apenas por Senadores, conforme a tabela 2.

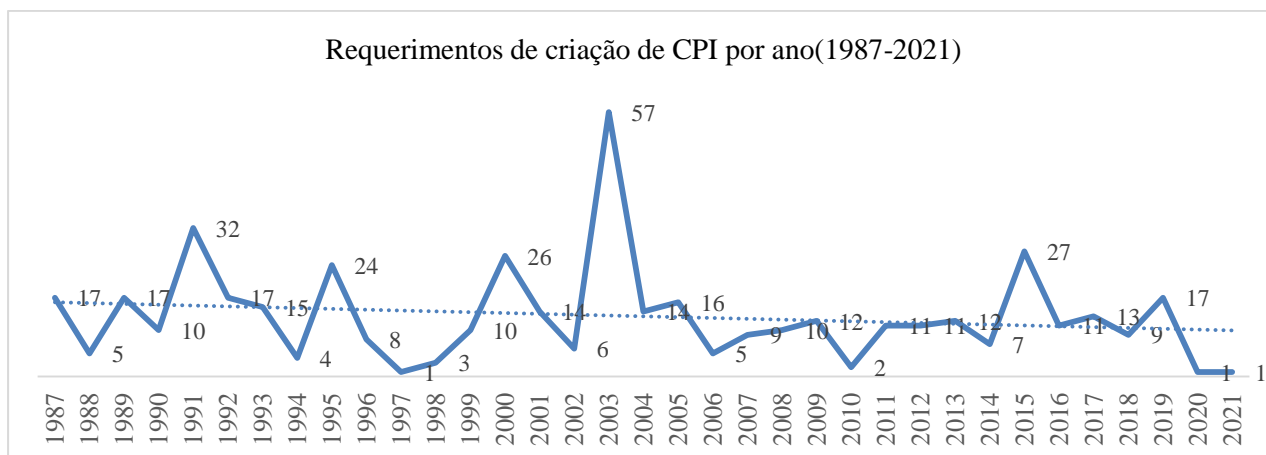
TABELA 1 – REQUERIMENTOS DE CPI POR MODALIDADE (1987-2021)

MODALIDADE	Frequência	Percentual
MISTA	66	14,5%
CÂMARA	297	65,4%
SENADO	91	20,0%
Total	454	100,0%

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

Infere-se desses dados que a Câmara dos Deputados é a casa parlamentar que concentra o maior número de requerimentos para criação de CPIs (65,4%). É natural que a maioria das comissões tenham sido criadas na Câmara, uma vez que é a casa legislativa com mais parlamentares (513 deputados) e do seu desenho institucional dentro do bicameralismo. Os dados ainda revelam o número de requerimentos por ano, sendo o ano de 2003 o mais expressivo, com 57 pedidos de abertura de CPI, conforme o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE RCP POR ANO



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

A média geral é de aproximadamente 13 requerimentos por ano. O ano de 2003 foge à curva, pois concentrou 12,6% dos requerimentos de todo o apurado histórico. Porém, a linha de tendência revela uma queda de requerimentos ao longo dos anos desde o retorno do regime democrático no país.

Dentro da análise dos dados coletados, é possível ainda verificar que o partido com mais requerimentos para instalação de CPI na série histórica foi o PSDB, com 66 requerimentos, seguido pelo PMDB (atual MDB) com 61, e pelo PT com 53. Os dados foram levantados a partir da análise do partido do autor(es) dos requerimentos. É interessante notar que apenas estes 3 partidos

concentraram durante o período um total de 180 requerimentos, o que equivale a quase 40% de todos os requerimentos elaborados no período.

Se a análise se der por casa legislativa, é possível verificar que, na Câmara dos Deputados, o PT lidera o número de requerimentos na série histórica, com 38 requerimentos, seguido pelo PSDB com 35 e pelo PMDB com 34 requerimentos. Já em relação ao Senado, incluindo o requerimento de abertura de Comissões Mistas, o PSDB fez 31 requerimentos, seguido pelo PMDB com 27 e o PT com 15 requerimentos.

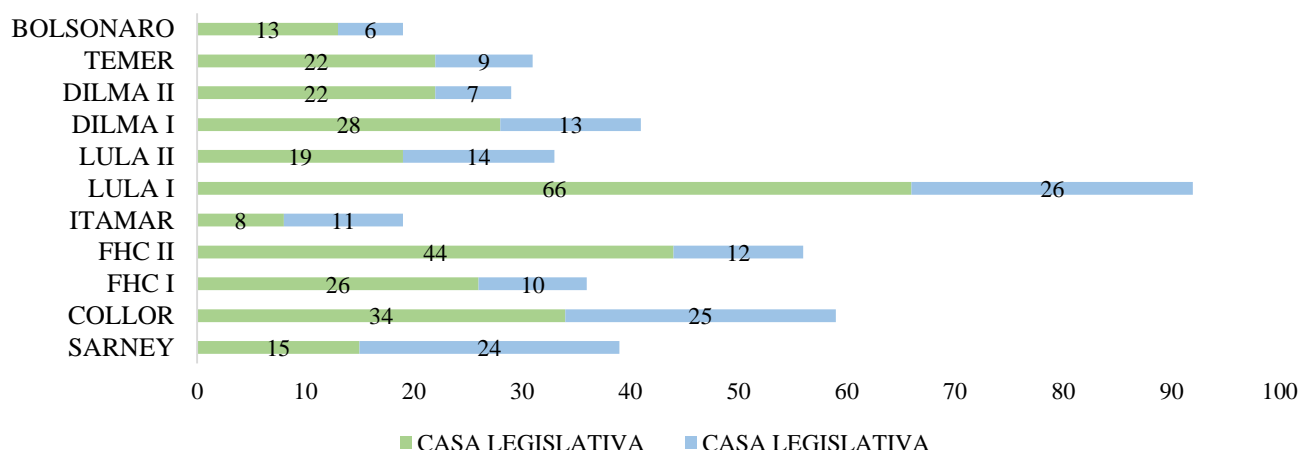
É possível inferir que os dados se comportam dessa maneira porque refletem a situação política brasileira na série histórica levantada. Uma vez que, os partidos que lideram o número de proposições são também os partidos que governaram o país no período democrático, ora sendo situação (governo), ora também estando na oposição. Sobretudo, refletem a polarização entre PT e PSDB que dominou o cenário político nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff.

Razão há para destacar também o PMDB, que se comportou no período sendo ora situação, ora oposição, sendo um pêndulo para formação de maiorias, especialmente quando das reeleições, ou até mesmo no período que governou o Brasil com José Sarney e após os processos de *impeachment* de Collor de Melo e Dilma Rousseff, no qual se tornou oposição durante os governos, dos quais Itamar Franco¹ e Michel Temer eram vices, e depois, presidentes da República.

Desse modo, chega-se em outra variável de análise que é a quantidade de requerimentos de criação de CPIs por governos no período democrático. O gráfico abaixo apresenta os resultados.

GRÁFICO 2 – NÚMERO DE REQUERIMENTOS DE CRIAÇÃO DE CPI EM CADA GOVERNO (1987-2021)

¹ Embora eleito pelo partido PRN sempre fora liderança histórica do MDB, inclusive na ditadura militar, voltando ao partido antes do impeachment de Collor, em 1992.



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

No limite, verifica-se que na maioria dos governos o requerimento para criação de CPIs veio da Câmara dos Deputados, com exceção no do presidente Sarney, com claro protagonismo do Senado.

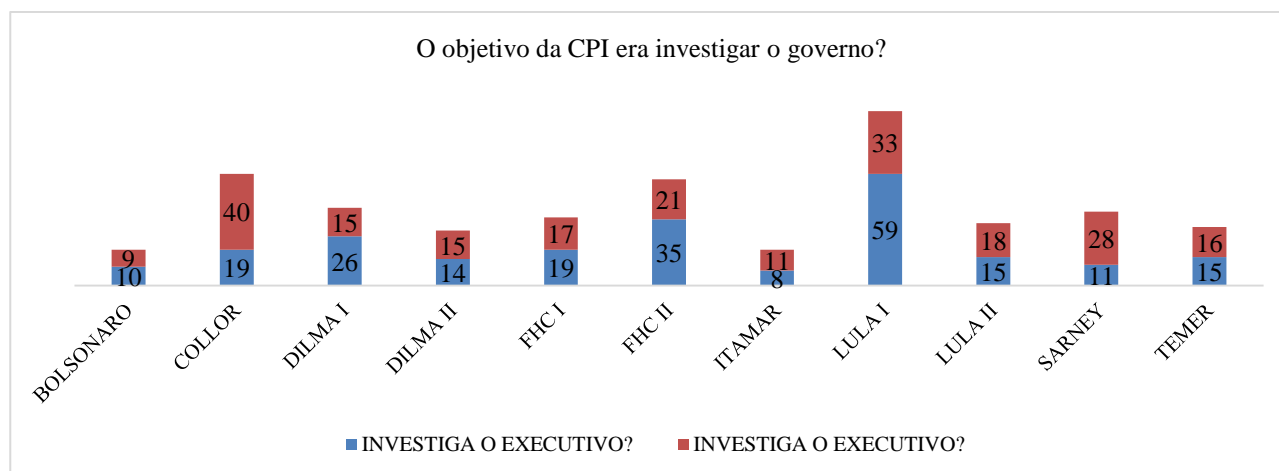
O maior número de requerimentos foi feito no primeiro mandato do presidente Lula. Foi o período inclusive de maior propostas tanto na Câmara, disparadamente com 66 RCPs, e no Senado, com 26. O menor número de requerimentos foi sob o governo de Itamar Franco, com 19 no total. No atual governo, Bolsonaro, até o momento estudado (2021), foram requeridas 19 CPIs.

No banco de dados criado foi inserida uma variável de análise do tipo “dummy”, ou seja, com valores “zero” e “um” indicando a ausência ou presença de qualidades ou atributos. No caso, a variável responde à pergunta se o objetivo da CPI era investigar o Poder Executivo, tal que, sendo 0=não e 1=sim. A classificação foi feita de acordo com a ementa do requerimento de criação da CPI que detalha o objetivo e finalidade desta.

Os resultados apontam que na série histórica analisada 223 requerimentos objetivavam investigar o Poder Executivo, o que equivale a 49,1% de todos os requerimentos do período. Outros 231 requerimentos (50,9%) não tinham a intenção de investigar diretamente o Poder Executivo. O dado encontrado na pesquisa é relevante, pois permite inferir que o objetivo do membro do Poder Legislativo ao requerer a instalação de uma CPI é, em quase metade dos casos, investigar atos e responsabilidades do Poder Executivo (não apenas do Presidente da República, o chefe do poder em si, mas também ministérios, servidores e órgãos vinculados ao Executivo, em geral).

Aplicamos o desdobramento desses dados sobre os mandatos presidenciais na série histórica. O resultado aponta questões interessantes conforme o gráfico abaixo.

GRÁFICO 3 – OBJETIVO DO RCP POR GOVERNO (1987-2021)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

Os dados apontam que no período do governo Collor foram protocolados no parlamento 40 requerimentos para abrir CPI para investigar o governo. Sendo este governo, disparado, o que teve o maior número de requerimentos dos parlamentares para investigá-lo. Tais dados, se contextualizados com o momento histórico, podem estar associados aos casos de corrupção no governo e queda de popularidade do mandatário, que inclusive levaram à abertura de CPI (caso PC Farias) e consequente processo de *impeachment*.

Vale observar que nos governos de Sarney e Itamar, nos segundos mandatos dos governos de Lula e Dilma e no governo Temer, a maioria dos requerimentos de criação de CPI protocolados foram para, de alguma forma, investigar o Poder Executivo.

No primeiro mandato de Lula, embora o número de requerimentos tenha sido o mais elevado, a maioria não tinha como objetivo investigar o Poder Executivo, caso que não se repete no segundo mandato, no qual temos bem menos requerimentos de CPI pelo Legislativo, embora estes tenham sido mais direcionados ao governo. A possível explicação para esse comportamento institucional pode ser pela alta aprovação presidencial no segundo mandato, mesmo com o caso “Mensalão”.

Já nos governos de FHC o movimento foi inverso, os requerimentos aumentaram no segundo mandato, embora não tenham sido destinados a investigar o governo, sendo o último mandato, o terceiro da série histórica com mais requerimentos de criação de CPIs, superado apenas por Lula I e Collor.

Nos governos Sarney e Itamar, os números de requerimentos que objetivavam investigar o governo foram maiores que os contrários. Tal fato pode ser explicado pelo descontrole econômico que marcou esses mandatos presidenciais e a baixa popularidade dos mandatários.

No segundo mandato de Dilma e no governo Temer também o número de requerimentos favoráveis a CPIs para investigar o governo superaram os que não tinham esse objetivo. Coincidentemente, ambos tinham baixa popularidade, sofreram desgaste institucional por denúncias de corrupção e enfrentaram processos de *impeachment*, sendo Dilma removida do cargo, inclusive após CPI, e Temer mantido, mesmo com uma CPI e um processo de *impeachment*, pelo controle que detinha sobre o Parlamento.

O governo Bolsonaro, embora ainda não terminado e passível de análise e mudanças, até o ano de 2021, ou seja, com 3 anos de mandato, fora o que teve menor número de requerimentos para criação de CPIs, sendo que o objetivo de investigar ou não o governo é quase igual. Pelo contexto histórico ainda em aberto não é possível fazer inferências ou conjecturas causais, mas poderiam ser objeto de análise, cabendo uma menção ou especulação da possível interferência da pandemia de Covid-19 na atividade legislativa ou na dificuldade da oposição se articular no parlamento para consecução de assinaturas que fundamentassem o requerimento, embora requeridas CPIs para investigar a atuação do governo na pandemia, a disseminação de “*Fake News*” e os atentados às instituições e ao estado democrático de direito, para citar as de maior repercussão.

Foi feita também a análise de partidos que mais fizeram requerimentos para criação de CPIs para investigar o Poder Executivo. O PSDB foi o partido com mais requerimentos de CPIs com o objetivo de investigar governos, com o total de 40 requerimentos, seguido pelo PMDB com 36 requerimentos neste intuito e pelo PT com 23. Os dados reforçam o comportamento partidário já analisado anteriormente.

Também procedeu-se à análise por partido(s) do autor(es) dos requerimentos em cada governo e se o objetivo do requerimento era investigar atos Poder Executivo, os achados se encontram no Anexo IV, mas trouxemos em resumida tabela abaixo como fora o comportamento dessas variáveis na análise feita.

TABELA 2 – PARTIDOS COM MAIS REQUERIMENTOS PARA INSTALAÇÃO DE CPI PARA INVESTIGAR O PODER EXECUTIVO POR GOVERNO (1987-2021)

PRESIDENTE	Partido(s) com mais requerimentos para investigar o Poder Executivo
SARNEY	PMDB (10), PFL (5), PDT (4)
COLLOR	PMDB (12), PDT (8), PSDB (8)

ITAMAR	PDT (2), PPR (2)
FHC I	PFL (4), PT (3)
FHC II	PT (6), PSB (4)
LULA I	PSDB (8), PMDB (5)
LULA II	PSDB (7)
DILMA I	PMDB (3)
DILMA II	PSDB (4)
TEMER	PSDB (4)
BOLSONARO	REDE (2)

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

Os dados apontam que, na maioria dos casos, o partido que estava na oposição é o que mais apresenta requerimentos de abertura de CPIs para investigar o Poder Executivo. A polarização PT-PSDB que permeou a política neodemocrática brasileira se encontra bem evidente no desenho institucional desse instrumento de *accountability*.

Contudo, alguns comportamentos merecem atenção, especialmente, mais uma vez, o do PMDB, que apresentou mais requerimentos no mandato de Sarney, quando era governo, e nos primeiros mandatos de Lula e Dilma, quando integrava também o governo. Tal comportamento pode ser explicado pela ausência de unidade partidária ou até mesmo por infidelidade na coalizão.

Sendo assim, observa-se que embora as CPIs sejam um instrumento de controle que o Legislativo dispõe para investigar as ações do Executivo, a efetividade na iniciativa fiscalizadora e seu êxito dependem de outros fatores, como o momento político e histórico, a governabilidade, a popularidade do chefe do Executivo e o controle do Executivo sob a agenda do Legislativo.

2.2 – CPIs criadas/instaladas:

Dos dados coletados, observa-se que, no período, foram criadas 193 CPIs, sendo a maioria delas na Câmara Federal (46,63%), que teve 60 CPIs entre 1987 e 2021. No Senado foram criadas 63 CPIs e 40 foram CPMIs.

Infere-se desses dados que é natural que a maioria das comissões tenham sido criadas na Câmara dos Deputados, uma vez que é a casa legislativa com mais parlamentares (513 deputados) e do seu desenho institucional dentro do bicameralismo.

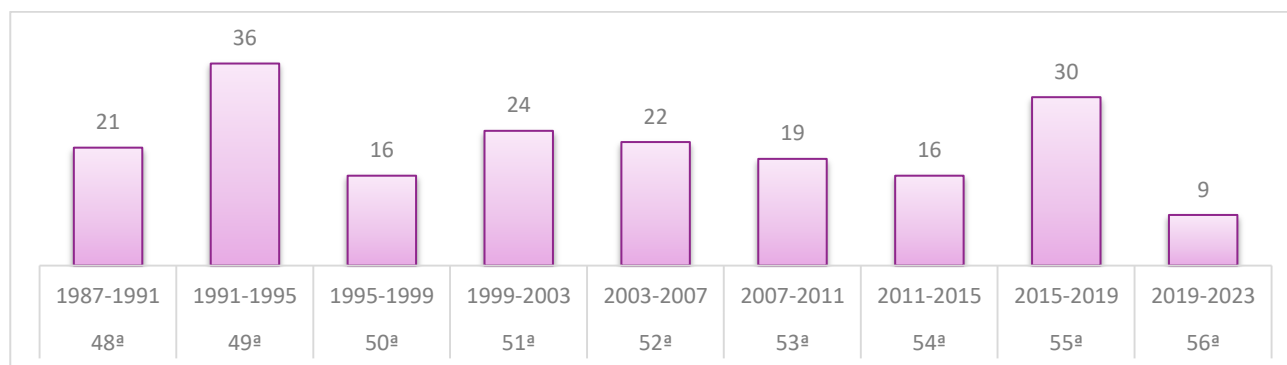
Outro dado importante coletado diz respeito à média de CPIs criadas por ano no Brasil nesse período, que é de 5,5 CPI's por ano, conforme tabela abaixo. Destas, o Senado tem média de 2,4 por ano. A Câmara de 3,5. E em média, temos 1,1 CPMI por ano Brasil.

Esse dado é relevante porque permite uma inferência sobre uma limitação importante, que prevê que, em geral apenas cinco CPIs podem existir simultaneamente em cada casa, segundo o artigo 35 § 4º do regimento interno, que diz que não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito

enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução. Ou seja, nesse sentido, a limitação institucional imposta é cumprida.

Ao longo de todo esse período, as legislaturas com mais CPIs foram a 49ª e 55ª, com um total de 30 ou mais CPIs no período legislativo.

GRÁFICO 4 – CPIS POR LEGISLATURAS

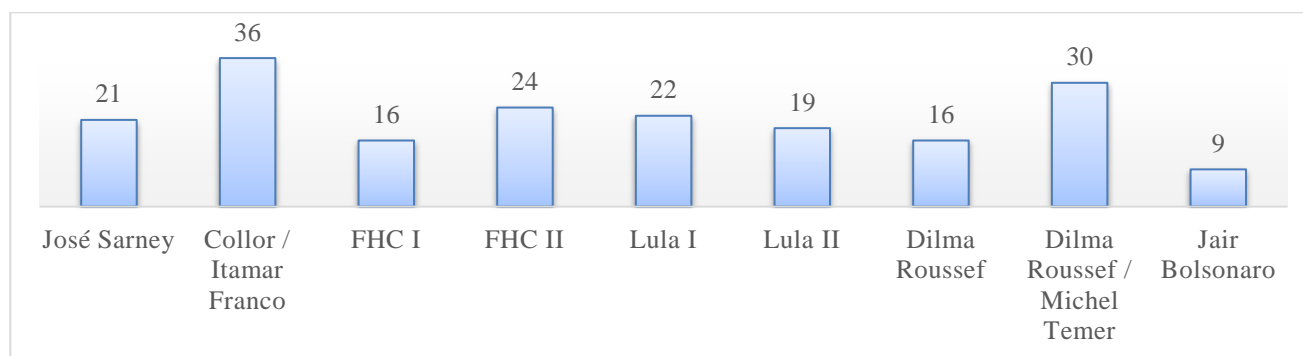


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

Detalhamos também a análise descritiva feita acima por anos e pela casa legislativa. Dos dados, observa-se que nos anos de 1997 e 2020 não houve criação de novas CPIs. Já os anos de 1991 e 2015 foram marcantes como os de maior número de CPIs, com 22 e 14, respectivamente.

Os dados da série histórica ficam ainda mais interessantes quando observamos a distribuição também pelos mandatos presidenciais.

GRÁFICO 5 – NÚMERO DE CPIS POR PRESIDENTES (1987-2021)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

A principal inferência causal que os dados permitem fazer é a que salta aos olhos, ou seja, nos períodos de maior crise institucional e de esgarçamento na relação Executivo-Legislativo, quando tivemos os dois processos de *impeachment* dos Presidentes da República (Collor e Dilma), foi também quando tivemos o maior número de investigações parlamentares no cenário político nacional.

Enquanto no período Collor a maioria das investigações parlamentares foram oriundas da Câmara (19), no período Dilma elas tiveram um equilíbrio nas duas casas, com igual protagonismo na Câmara (15) e no Senado (14).

Nesse sentido, cabe mencionar outra evidência importante dos dados levantados que são as três CPIs que ocorreram nesses períodos de maior investigação parlamentar: a que investigou o caso PC Farias e acabou causando a queda do então presidente da República, Fernando Collor de Mello; a CPI na Câmara e a Mista da Petrobrás, que após conclusão, levou à apresentação de pedido de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, que foi destituída do cargo em 31 de agosto de 2016; e a CPMI da JBS, implicando diretamente o presidente Michel Temer, que foi gravado dando o aval para compra do silêncio do deputado federal cassado Eduardo Cunha, crime que resultou em processo de *impeachment* rejeitado em votação na Câmara.

Conclusões

Os dados levantados sobre o comportamento institucional das CPIs provam que elas são instrumentos de *accountability* relevantes na democracia brasileira, tendo em vista que o cumprimento destas se dá na atividade investigatória, com sua função fiscalizadora. Esse entendimento é possível se enxergarmos a concepção de *accountability* como um processo, que pode ser analisada em vários estágios, que correspondem a diferentes atores, ações e procedimentos.

Fica evidente pelos dados o protagonismo da Câmara dos Deputados como a casa parlamentar que concentra o maior número de requerimentos para criação de CPIs (65,4%) e de CPIs instaladas (46,63%), uma vez que é a casa legislativa com mais parlamentares (513 deputados) e do seu desenho institucional dentro do bicameralismo.

Os dados também apontam para uma média de 13 requerimentos para criação de CPIs por ano e para 5,5 CPIs efetivamente instaladas também por ano. Ou seja, para cada CPI instalada num ano, em média, são feitos mais de 2 requerimentos.

A pesquisa revela ainda que, na maioria dos casos, o partido que estava na oposição é o que mais apresenta requerimentos de abertura de CPIs para investigar o Poder Executivo. Além disso, a polarização PT-PSDB que permeou a política neodemocrática brasileira se encontra bem evidente no desenho institucional desse instrumento de *accountability*.

O achado mais relevante da pesquisa aponta que, em 49,1% dos casos, o objetivo do membro do Poder Legislativo ao requerer a instalação de uma CPI é investigar atos e responsabilidades do Poder Executivo (não apenas do Presidente da República, o chefe do poder em

si, mas também ministérios, servidores e órgãos vinculados ao Executivo, em geral), ressaltando-se que, 3 CPIs instaladas nesse período tiveram como resultado 3 processos de *impeachment* contra os presidentes da República.

Por fim, a pergunta e os objetivos desta pesquisa são alcançados e respondidos, uma vez que, tendo por sustentáculo conceitual que *accountability* está relacionada à efetivação de mecanismos que possibilitem a prestação de contas dos governos para com a sociedade e a avaliação que esta, e os demais órgãos de controle pretendam realizar sobre aqueles; e que, *accountability* horizontal se dá mediante trabalho integrado de instituições componentes do aparato de Estado criados com a finalidade de desenvolver atividades de controle, as Comissões Parlamentares de Inquérito, dentro do contexto da democracia brasileira, podem ser compreendidas como um mecanismo de produção de *accountability*.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, autor e fonte de toda ciência. À Mariana, que com seu nascimento fez nascer um pai e um ser humano mais dedicado. À Larissa, esposa e companheira de todas as horas. Aos meus pais por todo apoio e fundamento para a vida. Ao Professor Dr. Clóvis, meu mentor e inspiração para a carreira docente.

Referências:

- AGUIAR, Osmar de Oliveira (2008). **Comissão Parlamentar de Inquérito: O fato determinado e os limites materiais como garantidores dos direitos fundamentais**. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2008.
- AMORIM NETO, Octavio (2000). **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados [online]. 2000, v. 43, n. 3.
- BOBBIO, Norberto. (2000). **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense.
- BULOS, Uadi L (2001). **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- CENTURIONE, D; VASSELAI, F.; CADAH, L. Q (2011). **O que fazem as CPIs no Brasil?** Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. XII, p. 99-114, 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2012). **História das CPIs: quase um século no Brasil**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/400954-historia-das-cpis-quase-um-seculo-no-brasil/>. Acesso em: 01/12/2021.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001). **Instituições e política no controle do Executivo**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.
- _____. (2005). **As CPIs e a falta do que fazer**. Revista Inteligência, Julho, 2005.
- _____. e LIMONGI, Fernando (1999). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999a.
- GUANABARA, Ricardo (1999). **Comissões Parlamentares de Inquérito: forma de controle da administração pública**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 33, p. 39-66, 1999.
- GUANABARA, Ricardo (2013). **Comissões Parlamentares de Inquérito**. 2013. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

- KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. (2015). **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. Tradução de Lorena Barberia, Patrick Cunha Silva, Gilmar Masiero-São Paulo: Blucher.
- LEMOS, Leany B. (2005). **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília: Universidade de Brasília; Instituto de Ciências Sociais – Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, 2005.
- LEMOS, L (2007). **O controle Legislativo no Brasil pós 1988 - Instituições representativas no Brasil**. Balanço e Reforma, Belo Horizonte: UFMG, p. 37-54, 2007.
- LIMONGI, Fernando. (2007). **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estudos CEBRAP [online]. 2006, n. 76.
- MARTINS, G.R.; SANTOS M.; RIBEIRO R. (2021) **O que é uma CPI e qual sua importância no cenário político?** Disponível em: <https://www.sigalei.com.br/blog/o-que-e-uma-cpi-e-qual-sua-importancia-no-cenario-politico> Acesso em: 22/12/2021.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. (1987), **“Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms”**, in M. McCubbins e Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press
- MELO, Marcos André (2017). **A malaise política no Brasil: Causas reais e imaginárias**. Journal of democracy, São Paulo, v. 6, n. 2, pp. 69-95, out, 2017.
- MELO, Clóvis Alberto Vieira (2012). **Padrões de Irregularidades em Gestões Municipais**. Mnemonise Revista, v. 3, p. 19-37, 2012.
- MELO, M.A (2007). **O viés majoritário na Política Comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática**. RBCS, vol. 22, nº63, São Paulo, 2007.
- MIGUEL, Luís Felipe. (2005) **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, n. 25, 2005.
- MORAES, Alexandre de (2000). **Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito**. Revista de Informação Legislativa, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun, 2000.
- NINA, Carlos Homero Vieira (2005). **A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras**. Brasília. Revista de Informação Legislativa, v. 46, no 166, abr./jun., p.367-374, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo (1998). **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Revista Lua Nova, n. 44.
- _____ (1999). **“Teoria Democrática e Política Comparada”**. Dados. V. 42. N. 4. Rio de Janeiro.
- _____ (2011). **Democracia, agência e estado**. Teoria com intenção comparativa. Ed. Paz e Terra. São Paulo.
- PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo (2001). **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.
- REIS, F. W (2007). **CPIs e Investigação Política**. In: AVRTIZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fátima, **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros (2001). **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.
- SCHEDLER, Andreas (1999). **Conceptualizing accountability. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies**, v. 14, 1999
- SOUZA, Alexandre Barreto de (2006). **Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de accountability horizontal: análise do período 1989-2005**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006
- TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C (2007). **Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil**. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.