



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MATHEUS FIGUEIREDO ESMERALDO

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O
CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL**

**CAMPINA GRANDE
2022**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MATHEUS FIGUEIREDO ESMERALDO

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O
CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para conclusão

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

**CAMPINA GRANDE
2022**

E76c

Esmeraldo, Matheus Figueiredo.

As comissões parlamentares de inquérito e o controle legislativo e o controle legislativo no Brasil / Matheus Figueiredo Esmeraldo. - Campina Grande, 2022.

90 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo"

Referências.

1. Comissão Parlamentar de Inquérito. 2. *Accountability* Horizontal. 3. Controle. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira. II. Título.

CDU 342.537.7(043)

FICHA CATALOGráfICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ITAPUANA SOARES DIAS GONÇALVES CRB-15/93

TERMO DE APROVAÇÃO

MATHEUS FIGUEIREDO ESMERALDO

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL

Dissertação apresentada para defesa em 22 de agosto de 2022, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo
Orientador

Prof. Dr. James Batista Vieira
Examinador Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda
Examinador Externo

Prof. Dr. José Maria Nóbrega Jr.
Examinador Interno – Suplente

Prof. Dr. Ronaldo Laurentino de Sales Jr
Examinador Externo - Suplente

**CAMPINA GRANDE
2022**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

MATHEUS FIGUEIREDO ESMERALDO

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO E O CONTROLE LEGISLATIVO NO
BRASIL.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como
pré-requisito para obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 22/08/2022

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFMG
Orientador

Prof. Dr. James Batista Vieira - PPGCP/UFMG
Examinador Interno

Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda - MPPP/UNILA
Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por James Batista Vieira, Usuário Externo, em 22/08/2022, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).

Documento assinado eletronicamente por CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO

15/09/2022 11:24

SEI/UFCG - 2646000 - PRPG-Folha de Assnatura para Teses e Dissertações



MAGISTERIO SUPERIOR, em 22/08/2022, às 15:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda**, Usuário Externo, em 22/08/2022, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2646000** e o código CRC **51AE28E8**.

Referência: Processo nº 23096.051159/2022-90

SEI nº 2646000

EPÍGRAFE

*“Ama-se mais o que se conquista com esforço.”
Benjamin Disraeli*

DEDICATÓRIA

*A Deus, princípio, fonte e autor de toda a Ciência.
À Larissa, pelo amor e paciência, e à Mariana que nasceu junto com este trabalho, me tornando um pai.
Aos meus pais e minha família, por tudo.
Ao Professor Clóvis, meu mentor e a quem devo tudo que aprendi sobre Ciência Política.
À Professora Kelly pelo suporte teórico ao longo do curso.
À irmã, Professora Alana, e ao irmão e amigo Victor, por apostarem nesse sonho.
Aos meus colegas, alunos e amigos, em especial aos do PPGCP, nas pessoas de Olindina, Erick, Esley, Larissa e Pedro Henrique.*

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, minha gratidão não apenas pelo título de mestre, mas por estar formando mais um professor.

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 os objetos de investigação, em especial a quantidade de vezes que o executivo federal foi alvo de atenção. A pesquisa evidenciou 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%). Para cada CPI instalada num ano, em média, são feitos mais de 2 requerimentos. 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 com 61, e pelo PT com 53. 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. O primeiro mandato do presidente Lula foi o período inclusive de maior propostas tanto na Câmara, disparadamente com 66 requerimentos para criação de CPI, e no Senado, com 26. O menor número de requerimentos foi sob o governo de Itamar Franco, com 19 no total. Por fim, os dados sugerem que em 49,10% das iniciativas o Poder Executivo é o alvo da investigação parlamentar, 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, uma importante arma no jogo político eleitoral.

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

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – REQUERIMENTOS DE CPI POR MODALIDADE (1987-2021)...	58
TABELA 2 - NÚMERO DE REQUERIMENTOS PARA INSTALAÇÃO DE CPI POR PARTIDOS (1987-2021)	59
TABELA 3 - OBJETIVO DO RCP POR GOVERNO (1987-2021)	63
TABELA 4– PARTIDOS COM MAIS REQUERIMENTOS PARA INSTALAÇÃO DE CPI PARA INVESTIGAR O PODER EXECUTIVO POR GOVERNO (1987-2021).....	65
TABELA 5 – MÉDIA DE CPIS POR ANO (1987-2021).....	67

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – REQUERIMENTOS DE CRIAÇÃO DE CPI POR ANO (1987-2021)	58
GRÁFICO 2 - NÚMERO DE REQUERIMENTOS DE CRIAÇÃO DE CPI EM CADA GOVERNO (1987-2021)	61
GRÁFICO 3 - REQUERIMENTO POR OBJETO DE INVESTIGAÇÃO (1987-2021)	62
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS CPIS POR CASA LEGISLATIVA EM PERCENTUAL (1987-2021)	67
GRÁFICO 5 – CPIS POR LEGISLATURAS (1987 – 2021)	68
GRÁFICO 6 – NÚMERO DE CPIS POR ANO DE ACORDO COM A CASA LEGISLATIVA (1987-2021)	69
GRÁFICO 7 – NÚMERO DE CPIS POR PRESIDENTES (1987-2021)	70
GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE CPIS POR CASA LEGISLATIVA E POR PRESIDENTE	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DEMOCRACIA, <i>ACCOUNTABILITY</i> E SEPARAÇÃO DOS PODERES	14
2.1 <i>Accountability</i> e separação dos poderes	20
2.2 <i>Accountability</i> e Poder Legislativo.....	23
2.3 Caso brasileiro: Controle no âmbito do presidencialismo de coalização	29
2.4 Comissões Parlamentares de Inquérito: uma abordagem teórica	31
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DAS CPI'S E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	39
4 METODOLOGIA.....	55
5 DADOS E ANÁLISES	57
6 CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS	76

1 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 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 objetivo analisar 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.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são, então, tomadas nesta pesquisa como o objeto de estudo, por serem um mecanismo de controle ou *accountability* horizontal na relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, podendo este último ser investigado por aquele através desta ferramenta institucional.

A partir dos conceitos da Ciência Política moderna, analisando as Comissões Parlamentares de Inquérito no Poder Legislativo federal no período pós-constituente, 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, ou seja, a capacidade da CPI como instrumento de *accountability*

A principal hipótese dessa pesquisa é que o Executivo é investigado pelas CPIs e por essa razão elas seriam um importante instrumento de controle nas democracias.

De forma geral, a pesquisa evidenciou 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. Outro ponto importante da pesquisa é que os dados 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.

Nesse sentido, o presente trabalho possui a seguinte estrutura: na primeira parte apresenta-se o contexto da pesquisa, sua justificativa, problema de pesquisa, fontes dos dados e alguns resultados.

No capítulo dois, faz-se uma discussão sobre democracia, *accountability* e separação dos poderes, destacando os principais teóricos desses debates, com uma visão contemporâneo do conceito de democracia, tomando como principal teórico o cientista político Robert Dahl.

No capítulo três, discutiu-se sobre a evolução e o contexto histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no mundo, fazendo uma abordagem com a realidade brasileira, explicando quais são os mecanismos e detalhando o funcionamento das CPIs a partir do seu desenho constitucional.

No capítulo seguinte apresenta os métodos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, as fontes dos dados, o recorte histórico e o objeto da pesquisa. Por fim, discorre-se sobre os resultados da pesquisa, de forma mais detalhadas, seguindo de uma conclusão geral.

2 DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY E SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com Miguel (2005), é legítimo afirmar que, em grande parte da Ciência Política contemporânea, o tema da formação e da manutenção do poder se transmuta no tema da organização democrática.

O conceito de democracia é polissêmico e ao longo da história apresentou muitas correntes e definições, sobretudo em disputas de campos valorativos/normativos e empíricos/descritivos.

Sartori (1994) afirma que a questão não é simplesmente o significado da palavra democracia que importa, mas o que ela representa. Nesse sentido, a teoria política contemporânea tem classificado a democracia em campos teóricos competitivos e participativos. Contudo, ao longo dos tempos, sempre houve a necessidade de se operacionalizar as teorias de modo que se tornassem cada vez mais empíricas e passíveis de mensuração.

Nesse sentido, apresenta-se a seguir uma evolução da teoria democrática, explicando as principais teorias e escolho por abordar nesta pesquisa o conceito de Robert Dahl (2005).

Em Bobbio (2004) o conceito de democracia está atrelado 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. Nesse sentido, segundo o autor, a democracia como forma de governo é antiga, advindo do pensamento político grego, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos.

Ocorre que com o decorrer da história, houve uma evolução desse conceito (da democracia direta à democracia representativa) contrapondo a democracia dos antigos à democracia dos modernos, alterando não o titular do poder político, que para ele, sempre foi o povo, mas o modo de exercer esse direito.

Desde o marco do iluminismo e os ideais fundantes do liberalismo até o nascer do Estado constitucional moderno, através das Declarações dos Direitos, nos séculos XVIII e XIX, e principalmente, com a obra madisoniana os Federalistas, a democracia direta dos antigos e das cidades medievais é contraposta à democracia representativa, sendo o único governo popular possível num grande Estado.

O núcleo do pensamento político liberal, até meados do século XIX, consistia então na preocupação de como resguardar os direitos e liberdades individuais dos males

que poderiam advir da ação ilegítima do Estado. Ou seja, o regime democrático concebido como sistema político, com a finalidade de criar um governo legítimo.

Ou seja, a ruptura está na ideia de que a democracia passa a ser vista como um governo em que o povo não toma, ele mesmo, as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes que devem decidir por ele.

Schumpeter (1984), em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, inova ao analisar a democracia como método. Em vez do povo (pluralismo) é a elite que deve representar o povo (elitismo). O elitismo, assim, em sua definição, pode até ser válido entre os candidatos, mas não entre aqueles que os escolhem. Assim, a regra da competição eleitoral deve incluir a maioria dos cidadãos.

Para Held (1987), Schumpeter trata a teoria da democracia a partir de uma percepção da política instrumental e elitista, influenciada pelas teorias sociológicas de Max Weber sobre a racionalidade e o desenvolvimento da sociedade capitalista ocidental.

Nesse conceito, a democracia é definida como um processo eleitoral pelo qual se pode chegar a decisões políticas. O povo decide suas questões por meio da escolha de um indivíduo que será seu líder (ou grupo, no parlamento). Não há participação política do eleitor, este se resume a produzir o governo.

Contudo, seria insuficiente atestar que um país possui um regime democrático à luz da influência destes dois autores. Eleição, alternância de governos, existência de oposição e partidos políticos são critérios fundamentais, mas há outros que precisam ser contemplados para se verificar a qualidade de uma democracia.

Dahl (2005), como autor fundamental na discussão teórica da democracia contemporânea, criou o conceito de poliarquia e destacou seu componente bidimensional: inclusividade e contestação. A partir da corrente pluralista, discute-se mais sobre a ideia de “democratização”, partindo do pressuposto de que a democracia é um sistema de governo que se caracteriza por ser responsivo às preferências de seus cidadãos, sendo estes considerados politicamente iguais.

Por essa perspectiva teórica da escola pluralista, a preservação da liberdade política depende da sobrevivência e da contraposição de inúmeros poderes sociais independentes. Em sociedades plurais, ou seja, poliárquicas, democráticas, nenhum grupo social ou poder deve ser preponderante sobre os demais.

A escolha do conceito teórico de democracia como poliarquia é o conceito adotado nesta pesquisa, exatamente pela existência do binômio participação e oposição, tendo em

vista que as CPIs só caberiam neste contexto através da participação pela representação e da oposição poder se utilizar deste instrumento para fiscalizar governos.

Desse modo, é também da evolução do conceito de poliarquia de Dahl que se chega ao conceito de *accountability* e responsividade, também abordado nesta pesquisa, reforçando a escolha desta vertente teórica.

Assim, o pressuposto trazido por Dahl (2005) é que para um governo continue sendo responsivo durante certo tempo aos seus cidadãos, é necessário que todos estes tenham oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva; c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência.

Dahl (2005) explica que para que esses três tipos de oportunidades existam no contexto de uma associação de grande escala, como é o caso dos Estados modernos, é preciso que as instituições da sociedade forneçam, pelo menos, as seguintes garantias:

“1) Liberdade de formar e aderir a organizações. 2) Liberdade de expressão. 3) Direito de voto. 4) Elegibilidade para cargos públicos. 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos. 6) Fontes alternativas de informação. 7) Eleições livres e idôneas. 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.” (DAHL, 2005, p.27)

Por essa perspectiva teórica da escola pluralista, a preservação da liberdade política depende da sobrevivência e da contraposição de inúmeros poderes sociais independentes. Em sociedades plurais, ou seja, poliárquicas, democráticas, nenhum grupo social pode ser preponderante sobre os demais.

Dahl (2005) defende que atores políticos agem politicamente e o pluralismo societal, determinante da sorte da democracia, só é possível graças a uma relação de equilíbrio racional e estratégico dos diversos grupos e forças em conflito, onde não há nenhum grupo em condição de eliminar os demais – neutralização recíproca, pois sem isso todo e qualquer grupo político preferiria reprimir a tolerar seus adversários, inviabilizando a existência da democracia.

Lemos (2005) defende que Dahl renova o debate de Schumpeter ao tirar o foco das organizações políticas e discutir a participação a partir de grupos de vários tipos e tamanhos. No pluralismo, que ganha vigor nos anos 50 e 60 e se desenvolve nas décadas seguintes, a distribuição de poder obedece a muitos determinantes e, em consequência,

há diversos centros de poder, que é desagregado e não-cumulativo. Essa é uma visão oposta à de Schumpeter, para quem a concentração de poder nas elites políticas é inevitável.

Sartori (1994), nessa linha, entende que na democracia o poder é delegado pelo povo por meio do processo eleitoral e que tal mecanismo estabelece a responsividade dos líderes com relação aos liderados. Para ascender ao poder, aqueles que desejam o cargo de representante atuam em um ambiente competitivo.

Mas o que realmente preocupa Sartori (1994) é o problema de como defender os interesses das minorias, de como evitar que o princípio da maioria, que caracteriza o regime democrático, leve à exclusão das minorias; bem como, sobre o problema de como viabilizar a democracia em larga escala, ou seja, para grandes Estados.

Ao trazer toda sua elaboração teórica da democracia, descreve que os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático, e que se a maioria faz uso excessivo de seu direito o sistema não será mais democrático, trabalhando sempre com o conceito de democracia política.

A saída apontada pelo autor, então, é o poder limitado da maioria, sendo os direitos da minoria uma condição necessária ao processo democrático, ou seja, um poder da maioria restringido e limitado pelos direitos da minoria, permitindo a transitividade das escolhas e opções dos cidadãos de ora se posicionarem de um lado ou outro.

Miguel (2005) defende que nossas democracias são, portanto, democracias representativas e constata 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).

Contudo, ainda segundo Miguel (2005), a necessidade de representação política coloca ao menos três problemas fundamentais, estreitamente ligados entre si:

(1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; (2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder e (3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social, conforme Michels (1982 [1914]) tentou demonstrar já no início do século XX (MIGUEL, 2005, p.26-27).

Para Miguel (2005), a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *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).

Miguel (2005) explica que ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

Para O’Donnell (1999), numa democracia, os eleitores não somente votam. Além disso, são agentes, e conforme define a legislação relativa aos cargos para os quais são eleitos, eles também podem participar da responsabilidade de tomar decisões coletivas de caráter impositivo e eventualmente aplicar a coação estatal.

Trazendo o conceito de *agency*, ou seja, a presunção de autonomia e razoabilidade suficientes para tomar decisões cujas consequências acarretam obrigações de responsabilidade, O’Donnell ressalta que a democracia não é o resultado de nenhum tipo de consenso, ou decisão individual, ou contrato social, ou processo deliberativo, mas que, na verdade, a democracia resulta de uma aposta institucionalizada.

De acordo com Silva (2017) ao citar 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. (SILVA *apud* O’DONNEL, 2017, p. 14)

Para O'Donnell (2001) *apud* Silva (2017, p.14), 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. (SILVA *apud* O'DONNELL, 2017, p. 14)

2.1 *Accountability* e separação dos poderes

Essa questão dos limites aos poderes políticos sancionados surge, de fato, a partir de Locke, é aprofundada e detalhada por Montesquieu (1995) e defendida por Madison (1787). Influenciado por Tocqueville (1977), John S. Mill (1991) apontará aos perigos de um grande aparato de Estado e da tirania que pode depreender da burocracia – o que resulta na necessidade de controles. Assim, o controle da burocracia pelo parlamento adquire papel central (Mill, 1991). Esse problema da contenção de um poder absoluto é o centro da atenção dos constitucionalistas que encontram, na limitação do poder via instituições, a única solução possível contra seu abuso (LEMOS, 2005, p.3-4).

A era das revoluções liberais representou uma mudança na concepção de controle, justamente porque deslocou massivamente a origem da soberania do governante para o povo, em nome de quem o poder seria exercido. James Madison (Hamilton, 1984, p. 418) apontou no auge das controvérsias sobre a formação da república estadunidense que com a formação de um governo, a grande dificuldade é que primeiro tem que deixar o governante controlar os governados, e depois forçá-lo a se controlar. Já a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), na França revolucionária, estabelecia que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Prega a separação de poderes que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário sejam independentes entre si. Essa ideia de separar as esferas de poder em três está na origem da criação do sistema presidencialista, uma vez que o que se buscava era evitar uma “tirania do Legislativo”. Assim, os poderes não só deveriam estar separados, mas também dotados da capacidade de fiscalizarem uns aos outros. Um Executivo forte, dotado de vastos poderes, como o de vetar leis, seria fundamental. Além do mais, deveria ser unipessoal, pois o tornaria mais responsivo e facilitaria a sua fiscalização por parte dos demais poderes (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

O poder legislativo, ao contrário, do Executivo e Judiciário, atende ao princípio democrático da seleção de líderes por competição entre alternativas e está sujeito – ainda que imperfeitamente – à *accountability* vertical. Não se constitui, assim, em instância autônoma de poder. Os parlamentos são, além disso, instituições mais inclusivas e plurais, refletem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de tomada de decisão, são mais transparentes e menos insulados do que os poderes judiciário e executivo. Essa pluralidade, aliada a um mínimo de estrutura organizacional, pode favorecer a

identificação de abusos, irregularidades e ineficiências da administração (LEMOS, 2005, p.9).

Para O'Donnell (1999) democracia é um regime político no qual as eleições são institucionalizadas e os direitos civis e políticos são garantidos por um Estado de Direito. Nesse sentido, é possível afirmar que ele se inspira a teoria democrática de Dahl (2005), se apropriando da importância e do conceito de poliarquia, para fundamentar a necessidade de controle, limitação e responsividade do poder (*accountability*) e direitos e garantias fundamentais mínimos (componente liberal).

Um conceito que se relaciona diretamente com o de separação dos poderes é o de *accountability* horizontal. Na definição de Filgueiras (FILGUEIRAS, 2011) seria o “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos”.

Morlino (2015, p. 183) dá uma explicação mais prática. A *accountability* horizontal seria “manifestada no monitoramento exercido pela oposição no Legislativo, pelos vários juízes e verificações feitas pelo sistema judicial ... e por cortes constitucionais, órgãos de controladoria do Estado, bancos centrais e outros corpos de propósito similar que existem em democracias”.

A maior vantagem da *accountability* horizontal, em relação à vertical/eleitoral, é que, enquanto o exercício daquela pode ser constante, o desta é periódico. Os cidadãos votam nas eleições, porém ficam sem instrumentos para controlar as más práticas dos políticos e a corrupção. Um dos elementos essenciais ao controle horizontal seria, justamente, a existência de partidos políticos bem organizados, bem estruturados e presentes (MORLINO, 2015). Ou seja, um Legislativo capaz de exercer a devida fiscalização. Somado a isso, seria fundamental, igualmente, a presença de um Judiciário atuante e imparcial.

É importante que a *accountability* horizontal só se faz presente quando existem agências estatais (como o Legislativo) capazes não só de fiscalizar, mas também de impor sanções e até mesmo de propor impeachments (O'DONNELL, 1998). A essa finalidade serviria o sistema de separação dos poderes. Criam-se poderes fortes e autônomos, porém que, excepcionalmente, interferem uns nos outros.

É por isso que se deve evitar a todo custo o surgimento de líderes delegativos (O'DONNELL, 1998), que se creem acima das demais instituições e criam mecanismos e artimanhas para passar por cima dos outros poderes. A América Latina – estando aí

incluído o Brasil –, em diversos momentos do século XX, foi governada por Executivos delegativos. Do populismo clássico de Vargas ao populismo neoliberal de Collor, refletem o quão danoso são os regimes delegativos e personalistas à democracia.

A corrupção é considerada por O'Donnell (1998) como uma das situações (junto à usurpação) em que a *accountability* horizontal é violada. Inclusive, deriva do próprio princípio republicano a vedação de obtenção de qualquer vantagem ilícita por parte das autoridades públicas.

Ferreira Filho (2015) alega que o Legislativo, enquanto poder de legislar, fenece. Seu papel, no campo que foi sua razão de ser, torna-se apagado, reduzido a um controle às vezes inviável pela consumação dos efeitos da Medida Provisória. Os parlamentares atuais bem o sentem, de modo que procuraram outra atividade que não a de legisladores, a fim de terem sobrevida política.

Sustenta, então, Ferreira Filho (2015) que com a instituição das CPIs, as Comissões Parlamentares de Inquérito, estas não visam mais, como está nos livros, a colher subsídios para a atuação do Parlamento, em suas tarefas próprias, sendo a essencial evidentemente a de legislar; voltam-se mais para a apuração de atos ilícitos, assumindo um papel policialesco. Nisto, não raro invade o terreno atribuído ao Judiciário. Mas este papel, que idealmente configura controle, dá notícia, é acompanhado pelos meios de comunicação de massa e, por intermédio destes, salienta este ou aquele deputado, este ou aquele senador. Fica destarte muito claro que o Legislativo brasileiro se tornou essencialmente um poder de controle do Executivo.

2.2 *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.

Accountability vertical, na relação principal-agente, ocorre por meio das eleições, na qual o eleitor (principal) tem o poder e a oportunidade de premiar ou punir determinados candidatos (agentes), votando a favor deles ou da oposição (O'DONNELL, 2017). Nesse sentido, O'Donnell (2011) sugere a necessidade de pelo menos três direitos fundamentais: liberdade de opinião, de associação e acesso a variadas fontes de informação.

O'Donnell (1998, p. 40-41) explica que governos podem ser controlados por meio do que ele classifica como *accountability* horizontal:

“Posso, agora, definir o que entendo por *accountability* horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.” (O'DONNELL, 1998, p.40-41)

Porém, para a consolidação desse mecanismo de controle entre as instituições, o autor assegura a necessidade de pelo menos cinco garantias institucionais, a saber: 1) partidos de oposição com um papel importante, se não o principal, na direção das agências; 2) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; 3) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; 4) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim

como instituições de pesquisa e disseminação; 5) indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais (O'DONNELL, 1998).

O modelo dualista de *accountability* apresentada por O'Donnell (1998) revela dois tipos de situações. A *accountability* vertical está voltada para uma situação entre desiguais, ou seja através do mecanismo do voto, pode ser exercido um controle de baixo para cima, entre cidadãos e representantes. Já a forma da *accountability* horizontal seria um controle burocrático, entendida como uma ação entre iguais, por meio do mecanismo *checks and balances*, da mútua vigilância entre os três poderes do Estado (O'DONNELL, 1998).

Nesse sentido, para Schedler (1999), citado por Silva (2017, p.12), 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.

O'Donnell (1998, p. 43) esclarece que “a *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de redes de agências que têm em seu cume (...) tribunais comprometidos com essa *accountability*.”

O'Donnell (1998, p. 46) ressalta que além disso há duas situações em que a *accountability* horizontal pode ser violada:

“Há duas direções principais em que a *accountability* horizontal pode ser violada. Mesmo que em alguns casos essas direções possam na realidade coincidir, elas são distintas. A primeira consiste na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra; a segunda consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela. Chamarei o primeiro tipo de "usurpação" e o segundo, mesmo que inclua comportamentos que não se conformam verdadeiramente ao termo, de "corrupção". (O'DONNELL, 1998, p.46)

Robert Behn (1998) se questiona para que deveriam as autoridades ter *accountability* perante os cidadãos? Para cada política individual? Ou pelo conjunto das políticas que elas apoiam? Ou pela totalidade das políticas estabelecidas pelo governo? Ou pela política única que interessa mais a cada cidadão? Uma vez que uma vasta gama de políticas diversas esteja sendo implementada que papel têm os cidadãos na *accountability* dessas políticas?

Para Behn (1998) a resposta é que numa democracia parlamentar, a linha de *accountability* é muito mais clara. O governo, o partido com a maioria parlamentar, e portanto encarregado do poder executivo é responsável por todas as políticas. Os cidadãos podem gostar de algumas políticas, e de outras não, mas eles saberão quem são os responsáveis. E a oposição busca constantemente deixar claro as suas diferenças com essas políticas. Os cidadãos ainda poderão escolher entre pacotes de políticas; uns poucos estarão totalmente satisfeitos com cada política, e com a implementação de cada política naquele pacote. No entanto, o papel do cidadão na implementação do processo de *accountability* durante as eleições periódicas é ainda mais linear.

Segundo Behn (1998), os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática.

A *accountability* democrática, para Behn (1998), é aquela em que por definição, tais experimentos de *accountability* deverão, de alguma forma, envolver cidadãos. Pois a base conceitual da nova gestão pública é a de que os cidadãos precisam de um melhor desempenho de seu governo. Cidadãos têm interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Assim, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que os cidadãos participem do debate sobre a escolha das metas, e do acompanhamento e avaliação da consecução delas.

Para Figueiredo (2001, p. 689), a teoria é que supostamente, os sistemas presidencialistas têm mecanismos inerentes que asseguram a *accountability* horizontal, esperando-se que as origens e a sobrevivência independentes do Executivo e do Legislativo produzam interesses opostos que motivem a mútua fiscalização e minimizem os riscos de tirania da maioria.

Contudo, Figueiredo (2001, p. 690), defende que os sistemas presidencialistas evoluíram de forma contrária aos desígnios de seus idealizadores, faltando na maioria dos países, condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio (pesos e contrapesos).

Nesse sentido, Silva (2017, p.14) mostra que 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.

Silva (2017, p. 14) explica que 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, Lemos (2005, p.109) explica a distinção 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, segundo McCubbins e Schwartz (1984) citados em Lemos (2005, p.109), 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. Muitas delas permitiriam que indivíduos e grupos de interesse organizados tivessem acesso a informações e ao processo de tomada de decisão; outros levariam as ações às cortes judiciais; outras facilitariam a ação coletiva por grupos de interesse comparativamente desorganizados. Os custos informacionais recairiam sobre os diversos agentes, dividindo, portanto, os custos.

A diferença entre ambas as formas, para McCubbins e Schwartz (1984) citados por Lemos (2005), é que as patrulhas teriam por meta oficial e principal o controle. Os alarmes seriam incidentais a outras funções, como as audiências sobre orçamento.

Nesse sentido, o Poder Legislativo possui as prerrogativas de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo por meio de ações de quaisquer de suas Casas; de aprovar os instrumentos de planejamento (planos plurianuais e demais planos e programas previstos na Constituição) e orçamento do setor público (leis de diretrizes orçamentárias, leis

orçamentárias anuais e créditos adicionais); de ampliar as competências das Comissões permanentes e as responsabilidades que são atribuídas ao Parlamento na apreciação das contas do Governo Federal.

Dentre essas prerrogativas cabe sublinhar a relevância da atuação do Congresso Nacional nos campos do planejamento e do orçamento. Em qualquer circunstância ela seria importante por razões históricas e pragmáticas, porém, no caso brasileiro ela se reveste de significado especial pelo fato dos Constituintes terem feito uma clara opção pela ação planejada do setor público (SANCHES, 2002, p. 6).

Torrens (2013, p. 194) reforça que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo

Nesse sentido, o Poder Legislativo pode acompanhar, investigar e fiscalizar o Executivo através de diversas prerrogativas, questionando ações do governo, requerendo explicações e esclarecimentos, como verificação de contas e orçamento público, realização de audiências ou a criação de comissões permanentes e especiais. As Comissões Parlamentares de Inquérito, então, objeto de estudo desse trabalho, constituem-se numa dessas prerrogativas relevantes de controle de poder.

Segundo Silva (2017, p. 15), para Figueiredo (2001) e Lemos (2005), a instituição desse tipo de comissão pode se voltar para uma correção informacional que possibilita ao Legislativo dispor de informações que antes eram exclusivas ao Poder Executivo. Contudo, mesmo que o Legislativo disponha de mecanismos de fiscalização que contribuem para a transparência do Executivo, a iniciativa fiscalizadora do Poder Legislativo sofre influência de fatores alheios à efetividade das investigações promovidas.

De acordo com Figueiredo (2001, p. 691):

“A Constituição brasileira dá ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda, enquanto os regulamentos do Congresso dão aos líderes dos partidos amplo controle sobre o processo legislativo. Em um sistema pluripartidário, em que a formação de governos de coalizão é o padrão dominante (ver Amorim Neto, 1995; 1998; e Apêndice), autoridade para definir a agenda e poder legislativo facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam a cooperação com o Executivo.” (FIGUEIREDO, 2001, p. 691)

Ou seja, de acordo com Figueiredo (2001), Limongi (2006) e Amorim Neto (2000), em um contexto de coalizão governista, a agenda do Legislativo é manipulada de forma a diluir sua capacidade fiscalizadora em relação ao Executivo. Isso se deve ao fato de que a ação individualista dos parlamentares tem pouco peso a despeito das prerrogativas atribuídas aos líderes dos partidos, de modo que ao se estabelecer uma relação de coalizão com a maioria no Legislativo, o Executivo tem maior controle quanto à adoção de medidas contrárias ao seu interesse, entre elas as iniciativas fiscalizadoras sob suas ações. (SILVA, 2017, p. 15)

Desse modo, para Figueiredo (2001, p. 692), “à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo.

Figueiredo (2001, p. 692) entende que “o poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso.”

Para Figueiredo (2001, p. 692) esse poder “reduz também, embora não o elimine totalmente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional. Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados.”

Assim, nessa discussão da possibilidade de controle do Executivo pelo Legislativo, para diversos pesquisadores, como os citados acima, alguns fatores internos ou externos ao desenho institucional do próprio Parlamento (poderes do Executivo em controlar a agenda legislativa, governabilidade, movimento entre os partidos e as lideranças partidárias, coalizões, etc.) podem afetar negativamente na capacidade de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, limitando-as ou restringindo sua função como instrumento de controle horizontal.

2.3 Caso brasileiro: Controle no âmbito do presidencialismo de coalização

Segundo Abranches (1988), o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões, nomeando esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira de presidencialismo de coalização.

Limongi (2006) explica que a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas. Logo, essas características por si só não implicariam ou justificariam a aspiração um presidencialismo diferente de outros países.

Para Figueiredo (2001), no caso do Brasil, os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalização que o apoia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes.

Limongi (2006), ressalta que o Executivo controla a agenda legislativa, aprovando a maioria de suas proposições porque detém sólido e consistente apoio partidário, controlando a produção legislativa através da interação entre poder de agenda e apoio da maioria, reunida por uma coalização partidária pura e simples e não caso a caso. O presidente se move em primeiro lugar, fazendo suas propostas antecipando as reações dos demais.

Para Limongi (2006), sucesso e dominância legislativa assim como a disciplina partidária são funções diretas do controle que o Executivo exerce sobre o conteúdo, a forma e o momento em que matérias são votadas no Legislativo, restando aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalização presidencial na legislatura, ou manter-se em oposição esperando chegar à Presidência noutro momento.

Amorim Neto (2000) analisa o impacto de como a distribuição de postos ministeriais entre os partidos influi no comportamento legislativo destes últimos no Brasil, usando dados relativos a votações nominais e examinando também efeitos de outras variáveis relevantes no comportamento legislativo dos partidos, tais como o decurso do mandato presidencial e a diversidade ideológica do Ministério.

Ele define a taxa de coalescência como um indicador baseado na distribuição partidária das pastas ministeriais, o qual permite ao mesmo tempo medir a coalescência dos gabinetes presidenciais e formular um critério para determinar quando um novo Gabinete se forma. Ou seja, segundo, Amorim Neto (2000), quanto maior a

proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares mais coalescente será o Ministério. Gabinetes mais coalescentes estão associados a níveis mais elevados de disciplina legislativa dos partidos representados no Ministério.

No estudo de Figueiredo (2001, p. 691), ela ressalta que esses mecanismos institucionais aumentam a capacidade de o presidente impor coesão à coalizão governista, superando assim as dissensões decorrentes de diferenças ideológicas e desacordos políticos entre os partidos da aliança. Em consequência, a concentração de poder institucional aumenta o sucesso do presidente em aprovar suas propostas legislativas e seu predomínio na formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que enfraquece o papel do Congresso como Poder que contrabalança a Presidência.

2.4 Comissões Parlamentares de Inquérito: uma abordagem teórica

Embora as CPIs sejam relevantes instrumentos no cenário político e no âmbito do Poder Legislativo, poucos são os estudos que discorre sobre essa temática no campo da Ciência Política propriamente, sendo mais destacados os estudos na área do Direito e na Administração Pública.

No campo do Direito, há produção de manuais e estudos sobre o funcionamento e o regimento que regula uma CPI. Bulos (1999) produziu um manual sobre CPI que trata da técnica e prática legislativa, com foco num estudo acurado da constitucionalidade desse instituto. Peixinho e Guanabara (2001) focaram seus estudos em levantamentos históricos e sobre princípios, poderes e limites da CPI no universo jurídico. Também com foco histórico e jurídico, Sandoval (2001), em seu “CPI ao pé da letra”, busca origens e modelos no mundo inteiro até estudar propriamente o caso brasileiro.

Nina (2005) produz um valioso documento sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras, desde o período imperial até a Constituição de 1988, com vasto apanhado histórico e comparativo dos diversos períodos constituintes.

Renomados juristas devotos do direito constitucional, como Moraes (2000), Barroso (2000) e Cerqueira (1999), também produziram trabalhos com o intuito de delinear e esclarecer as limitações constitucionais das CPIs.

Ainda no campo do Direito, em sua obra, Costa (2004) analisa o conceito, as origens e finalidades das Comissões Parlamentares de Inquérito, assim como suas funções e funcionamento, seus poderes investigatórios e respectivos limites, e o controle jurisdicional dos abusos praticados no seu âmbito. Por fim, ressalta a interferência, na sua visão cada vez maior e nem sempre legitimamente democrática, do Poder Judiciário nos rumos políticos traçados pelos outros poderes, exemplificando com as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Schier (2002) defende que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm desempenhado importante tarefa no processo de afirmação da democracia no país. Com seus amplos poderes, têm servido para auxiliar as finalidades constitucionais de incrementação legislativa, fiscalização e controle de atos públicos e, por vezes, fatos privados de relevância pública

Schier (2002) foca seu estudo num dos limites ao funcionamento das CPIs que é a vinculação do objeto de investigação a um fato determinado. Sua tese defende que essa limitação tem por fim permitir a eficácia das investigações, pois sem a devida

objetividade, as comissões parlamentares de inquérito não poderão chegar a conclusões satisfatórias e úteis, tornando-se, apenas, instrumento de exposição dos cidadãos investigados à mídia.

Schilling (1997) faz um estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito a partir da vertente corrupção. Em seu trabalho, privilegia o estudo deste movimento denunciatório em sua acolhida por duas Comissões Parlamentares de Inquérito: a "CPI da Corrupção" de 1988, do Senado Federal e a CPI que investigou as atividades de Paulo César Farias, de 1992, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, e a partir dessas entender se há o reconhecimento da existência de um dano e se é possível reparar o dano e punir os responsáveis por atos de corrupção, através dos desdobramentos das CPIs.

Um dos trabalhos mais relevantes e inovadores na Ciência Política foi desenvolvido por Figueiredo (2001). Partindo do pressuposto que o desenho político institucional brasileiro é concretizado pela coalizão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em que o Executivo dispõe de cargos e emendas que são utilizados para negociar apoio do Legislativo para o estabelecimento da agenda pretendida pelo governo, ela escreve o artigo "Instituições e Política no Controle do Executivo".

O estudo desenvolvido por Figueiredo (2001) mostra como as instituições e as variáveis políticas interagem nos mecanismos de *accountability* do Congresso, discutindo as condições sob as quais essas ações podem ter sucesso. Ela argumenta que o controle da agenda e do processo legislativo pelo Presidente e pelos líderes partidários afeta negativamente incentivos dos congressistas e suas chances de sucesso nas atividades de supervisão.

Com foco empírico no Brasil, Figueiredo (2001) além de analisar as prerrogativas e mecanismos de controle que dispõe o Legislativo como um todo, também apresenta uma análise quantitativa das CPIs formadas na Câmara de 1946 a 1999 e a incidência desse tipo de ação fiscalizadora em diferentes regimes políticos, bem como o uso de outros tipos de atividades de supervisão no período após a Constituição de 1988.

Figueiredo (2001) concluiu que a Constituição de 1988 deu ao Legislativo poderes de fiscalização maiores que aqueles de que antes dispunha. No entanto, um grande número de ações de fiscalização é iniciado mas não concluído.

A análise de Figueiredo (2001) se destaca ao chamar atenção para variáveis institucionais, levando à conclusão que um processo decisório centralizado — baseado em prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos — reduz o papel

do Congresso como agente de cobrança horizontal de responsabilidades. Para ela, o caso brasileiro mostra que o efeito dessa variável não é reduzido pela natureza dos sistemas eleitoral e partidário e sugere que a falta de competição entre os que definem a agenda dentro do sistema decisório pode neutralizar os efeitos da competição gerada na arena eleitoral ou resultante da fragmentação partidária.

Contudo, mesmo assim, Figueiredo (2001), aponta que isto não implica que a atividade fiscalizadora do Congresso deixe de ter sentido ou utilidade. Pelo contrário, muito dessa atividade, tanto demonstra a pronta reação do Congresso aos “alarmes de incêndio”, como permite o fluxo de informações aos grupos e cidadãos que ativam, então, outros mecanismos de cobrança de responsabilidades. Assim, as estruturas de apoio, organizacionais e de informações, estabelecidas no Congresso podem ressaltar o papel indireto que este desempenha na promoção da prestação de contas pelo governo.

Taylor e Buranelli (2007) desenvolveram estudo sobre as CPIs no Brasil, analisando a estrutura e o funcionamento das mesmas. Os autores estão interessados sobre a capacidade das CPIs de exercerem controle horizontal e as influências que sua instalação e estrutura podem sofrer no que se refere à produção do controle horizontal por essas comissões.

Para Taylor e Buranelli (2007), os brasileiros costumam reclamar que as investigações de corrupção realizadas por servidores públicos se arrastam por anos ou trazem poucas sanções legais aos autores. Essa falta de responsabilidade é tão difundida que uma gíria, acabou em pizza, é muitas vezes invocada quando as investigações são inconclusivas.

O artigo de Taylor e Buranelli (2007) investiga o papel de quatro instituições públicas brasileiras encarregadas de responsabilizar os servidores públicos. Para análise, ele divide o processo de responsabilização em seus três estágios componentes: supervisão, investigação e sanção. Por meio de um estudo de seis casos de corrupção, mostra que a fragilidade do processo de prestação de contas no Brasil se deve não inteiramente à insensibilidade das instituições individuais de prestação de contas, mas também à independência dessas instituições em cada uma das três etapas.

Mais especificamente em relação às CPIs, Taylor e Buranelli (2007) concluem, conforme citado por Silva (2017, p. 18), que a definição do fato específico a que se destina a investigação é abordada de forma ambígua pela legislação, de modo que não há uma definição de modelo específico que delimite o delinear desse tema, podendo isso prejudicar a conclusão dos trabalhos desse tipo de Comissão, mesmo porque elas tendem

a expandirem o escopo de sua investigação à medida que a investigação vai prosseguindo, fugindo do foco central e causando a não elaboração de um relatório final que contemple sua produção investigativa.

Outra conclusão apresentada por Taylor e Buranelli (2007), segundo Silva (2017, p. 19), é que, 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.

Lemos (2005) produziu um estudo comparativo sobre o controle legislativo em democracias presidencialistas, analisando o Brasil e o Estados Unidos em perspectiva comparada.

As conclusões de Lemos (2005) redirecionam a reflexão não somente para se há controle e ele é bom, de um ponto de vista normativo, mas quais os incentivos para os atores políticos exercerem o controle, e que variam conforme o desenho institucional em cada país – levando-se em consideração que existem inúmeras possibilidades de combinação entre distintas institucionalidades –, sua história e como, em determinado ambiente, as escolhas são realizadas.

A contribuição do trabalho de Lemos (2005) se situa em demonstrar o papel de incentivos individuais, institucionais e conjunturais na dinâmica do exercício do controle. A partir do teste das variáveis selecionadas, ele afirma que os partidos contam pouco para o controle: preferências individuais sobrepõem-se sobre as partidárias, sejam na escolha por apresentar propostas, seja na relação com o governo, e esse individualismo é reforçado pelo tipo de controle exercido nos dois países, predominantemente exercido em nome de preferências individuais, e não condicionadas por eventos. Esse individualismo é ainda reforçado pelo fato de que a opinião pública com relação ao presidente é insignificante para os parlamentares, ao decidirem controlar o Poder Executivo.

Além disso, para Lemos (2005), outros aspectos esclarecem como o desenho bicameral pode afetar as decisões de controlar, com os Senados tendo um comportamento mais ativo, embora não afete o tipo de controle que se escolha utilizar, nos congressos, e de como existem organizações legislativas que favorecem a centralização, enquanto outros favorecem a descentralização.

Por fim, o trabalho de Lemos (2005) contribui para se destacar que as eleições e períodos iniciais de mandato podem afetar diversamente as escolhas dos parlamentares,

embora não se esclareça, aqui, o tipo de interação que essa variável estabelece com as demais.

Por sua vez, Centurione, Vasselai e Cadah (2011), desenvolveram pesquisa analisando as atribuições, limites e o desempenho das CPIs, verificando se no escopo de suas atribuições as CPIs contribuem para a fiscalização e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal. O estudo teve por base os relatórios finais de todas as CPIs instaladas da Câmara, Senado e Mistas entre 1999 e início de 2010, à luz do que, para eles, se pode cobrar das CPIs, ou seja, à luz de seu escopo e alcance institucional.

Para Centurione, Vasselai e Cadah (2011), a despeito do que está disseminado em parte da opinião pública e mesmo trabalhos acadêmicos, os dados a indicam um padrão mais positivo no conteúdo final dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito do que se supõe. Dentro das atribuições legais das CPIs estão os poderes de investigação e recomendação. Os relatórios finais são ricos em informações que permitem ao observador perceber que, pois bem, as CPIs investigam e recomendam a contento. Além do mais, as comissões cumprem papel marcadamente legislativo no que tange a produção de leis já que 75% do total das analisadas contêm sugestão de projetos de lei e alteração na legislação.

Por fim, Centurione, Vasselai e Cadah (2011), defendem que as CPIs do Congresso brasileiro são adequados instrumentos de *accountability* e agem acionando e relacionando-se com várias outras instâncias. Para eles, só faz sentido cobrar das CPIs aquilo que elas constitucionalmente podem dar, alegando que há um certo desconhecimento por parte da opinião pública ao fato de que as CPIs se restringem à investigação e ao oferecimento de propostas e encaminhamentos, em seus relatórios finais, para outras instituições, não cabendo a responsabilização dos envolvidos – prerrogativa do Judiciário.

Com base nessa percepção e nos resultados finais das análises dos relatórios, Centurione, Vasselai e Cadah (2011) discordam de que as Comissões Parlamentares de Inquérito “acabam em Pizza”, uma vez que se o processo de *accountability* horizontal no fim das contas acaba falho ou não produzindo resultados, há de se procurar e estudar os problemas nas instâncias corretas, verificando as etapas e o que acontece depois das CPIs.

Vale destacar a contribuição de Souza (2006), que fez uma análise temporal das CPIs como instrumentos de *accountability* horizontal do período 1989 a 2005.

Souza (2006) mapeia as CPIs através de pesquisa documental, coletando dados do período e através de entrevistas com pessoas que exerceram papel relevante em CPIs

nesse período. Ao fim, conclui pelos dados que apenas 16,5% das CPIs no período obtiveram êxito nas investigações sobre a Administração Pública, identificando fatores internos e externos ao Legislativo para o que ele considera insucesso. Para ele, o baixo índice de comissões parlamentares como instrumento de *accountability* horizontal é agravado pela falta de coordenação entre as comissões e os agentes responsáveis por conduzir as ações decorrentes das investigações parlamentares.

Miranda e Patrício (2013) realizaram importante estudo com o objetivo de esmiuçar as intenções dos parlamentares integrantes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, frente ao seu objeto de investigação (se contra ou a favor), utilizando o método *process-tracing* em estudos de caso, para traçar cadeias de acontecimentos permitindo entender a ação parlamentar a partir de três CPIs: 1) P.C. Farias (1992); 2) Títulos Públicos (Precatórios) (1996) e 3) Compra de Votos ('Mensalão') (2005), escolhidas por serem CPIs concluídas e que tinham casos de corrupção contra o governo como objeto.

Miranda *et al* (2013) concluem que os parlamentares desviam ou bloqueiam investigações de corrupção numa CPI dentro de limites e no que permitem as regras institucionais, tentando organizar sua base de apoio, organizar seu partido, fazem reuniões e deliberações. Tudo dentro de um jogo institucional. Podendo, também, sair desse jogo, extrapolando suas ações usando de chantagem, ameaças e políticas de *pork e log-roll*, inclusive, em alguns casos, se articulando para inflar ou esvaziar as reuniões da CPI como lhes convém, minando as investigações.

Campos (2015) também faz um estudo de caso da CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha, pelo Congresso Nacional Brasileiro em 2012. Ela demonstra que, após um ano e meio de trabalho, o relatório da CPMI apontou a fragilidade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres e os obstáculos na implementação da Lei Maria da Penha, dentre os quais, a precariedade da rede de serviços e o reduzido número de juizados especializados em atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar; o descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal que proíbe a aplicação da suspensão condicional do processo.

Para Campos (2015), a análise do relatório da CPMI permite concluir que os estados brasileiros investem muito pouco em políticas públicas específicas e que a implementação integral da Lei Maria da Penha depende de uma nova compreensão jurídica, da articulação entre os poderes públicos e de uma política orçamentária de gênero.

O trabalho de Silva (2017) trata sobre *accountability* horizontal e Comissões Parlamentares de Inquérito com foco em estudo de caso da CPI do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para tanto, ela levantou diversos conceitos teóricos que auxiliaram na definição de *accountability*. Silva (2017) com intuito de aplicar a conceptualização teórica em uma situação prática, realizou diversas conexões entre os fatores conceituados e os acontecimentos que permearam o objeto desse estudo de caso.

Silva (2017, p. 37) concluiu que a CPI do BNDES refletiu a capacidade fiscalizadora do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, seja ela motivada por uma crise na relação de coalizão com o governo ou pela exposição midiática de assuntos que passaram a fazer parte da agenda, por conta de interesses eleitorais ou por pressão popular.

Santos (2018) produziu um trabalho de revisão bibliográfica da ideia de tripartição de poderes e de *accountability* horizontal, com o objetivo de analisar o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados, no período de 2011 a 2016, como parte do processo de *accountability* horizontal. Ela apresenta os dados coletados e analisa-os mostrando que, por diversas vezes, a falta de coordenação entre as Comissões e o processo como um todo podem gerar falhas à fiscalização.

No seu trabalho, Santos (2018) relata que, de acordo com Relatórios Anuais da Câmara dos Deputados, entre os anos de 2011 e 2016 ocorreram 16 CPIs. Mais de oitenta por cento delas apresentaram Proposições Legislativas para sanar os problemas encontrados. Quarenta e três por cento indiciaram ao menos um dos responsáveis pelos delitos descobertos e metade delas tratava de casos de corrupção em alguma medida. Mas conclui que apesar das Comissões Parlamentares de Inquérito se mostrarem eficientes, cumprindo o seu caráter de investigação, o processo de *accountability* horizontal como um todo ainda não é suficientemente eficiente no Brasil.

Por fim, há um trabalho bem moderno e de profunda análise da crise na democracia brasileira, produzido por Melo (2017), em seu “*A malaise política no Brasil: causas reais e imaginárias*”, que também trata, assim como fizera Figueiredo (2001), sobre o tema de instituições e controle nas democracias, sobretudo no caso brasileiro, afirmando que uma das patologias do presidencialismo de coalizão que se exacerbaram no período recente é o enfraquecimento do controle parlamentar sobre o Executivo.

Para Melo (2017) a prática de coalizões de governo cria uma estrutura de incentivos que milita contra a prática de fiscalizações e monitoramento do Executivo. E

engendra mecanismos de proteção dos governos por parte de maiorias parlamentares – que é universal e não se restringe ao Brasil.

Melo (2017) conclui que a principal razão para a inefetividade do controle parlamentar decorre da proeminência do Poder Executivo no sistema político. Este, com a Constituição de 1988, passou a contar com dispositivos que lhe garantem o controle da agenda parlamentar. A inefetividade do controle causa mal-estar na democracia.

No quadro brasileiro, Melo (2017) demonstra que as instituições de controle *lato sensu* – Judiciário, Ministério Público, contra-majoritárias por definição – encontraram condições ótimas para se desenvolver. Melo (2017) entende que o enfraquecimento do controle parlamentar – através de CPIs dentre outras modalidades – cria incentivos para o fortalecimento daquelas instituições. Que se tornam a última linha de defesa contra o abuso de poder. O resultado do enfraquecimento do controle parlamentar é semelhante ao produzido por coalizões heterogêneas e superdimensionadas: o cinismo cívico.

Nesse sentido do que defende Melo (2017), atestavam Figueiredo (2001), Limongi (2006) e Amorim Neto (2000), por entenderem que no contexto brasileiro, a agenda parlamentar é fruto do controle do Executivo através de uma coalizão formada pelo governo, minando as chances de sucesso de ações fiscalizadoras, como as CPIs, uma vez que as coalizões entregam poderes aos líderes partidários, em detrimento da atuação parlamentar individual, o que, em tese, dificultaria a viabilização de requerimentos para uma investigação parlamentar.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DAS CPI'S E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

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, em 1689, junto com a Revolução Gloriosa, quando pela primeira vez foi instituída para investigar fatos de interesse do Parlamento. Contudo, as CPIs, pouco foram utilizadas no parlamento britânico: num período de quase duzentos anos, registrou-se a instalação de apenas duas comissões. De se notar que os ingleses adotam, desde sempre, o regime jurídico conhecido como *Common Law* ou Direito Costumeiro (Constituição não escrita), não havendo texto legal algum que regule tais comissões.

Sandoval (2001) esclarece que na França e na Itália, durante longo período, houve a ausência de qualquer disposição ou preceito constitucional e legal que normatizasse a criação e atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito. Todavia, os Parlamentos de ambos os países instauravam, quando oportuno, inquéritos parlamentares, que funcionavam como verdadeiros processos de controle das Câmaras sobre o governo, por força do emprego da técnica do governo de Gabinete, caracterizador dos sistemas parlamentaristas. Somente em 1914 aprovou-se, na França, lei para regulamentar essa modalidade de comissão.

No continente europeu, a primeira Constituição a inserir textualmente capítulo destinado a tratar das CPIs foi a histórica Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, que pelo art. 34, autorizava o Parlamento a criar “comissões de investigação”, com a incumbência de examinar, em sessão pública, as provas por ela colhidas, consideradas necessárias, mediante a votação secreta de dois terços de seus membros.

De acordo com Sandoval (2001), a Carta democrática de Weimar serviu de espelho para vários países europeus que, posteriormente, adotaram a previsão expressa

das comissões de investigação nas suas Constituições. Assim deu-se com: Áustria, em 1920 (art. 53); Bulgária, 1947 (art. 82); Hungria, 1949 (art. 17) e Itália, 1948 (art.82).

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.

Não obstante, as Comissões Parlamentares de Inquérito, segundo Sandoval (2001), representam prática comum nas Casas do Congresso norte-americano, país que adota sistema de comissão considerado forte, com as comissões temáticas – permanentes ou não – possuindo largas atribuições e força deliberativa, podendo até mesmo aprovar projetos de lei em caráter conclusivo ou terminativo, dispensando a apreciação do Plenário.

Em relação ao Brasil, Nina (2005) indica que, já na época do Império, era possível observar no funcionamento legislativo brasileiro embriões não institucionalizados do que viriam a ser as CPIs.

De acordo com Nina (2005), 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. (NINA, 2005)

A Constituição de 1937 excluiu este tipo de comissão, porque, segundo Nina (2005), vivia-se o “Estado Novo”, período histórico no qual Getúlio Vargas dominava autoritariamente o cenário político, tutelava os três poderes da República e não admitia interferência no Poder Executivo. Daí a ausência do instituto da CPI no texto constitucional nesse período.

As CPIs voltaram ao sistema político brasileiro na Constituição de 1946, que pela primeira vez, dispôs que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal

poderiam formar CPIs. Já a Constituição de 1968 acrescentou que as duas casas do legislativo nacional poderiam criar CPIs em conjunto ou separadamente.

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.

De acordo com a Constituição brasileira de 1988, o Poder Legislativo possui duas funções típicas. Além de legislar, a fiscalização é uma de suas funções típicas. O art. 70, caput, da Constituição Federal dispõe que:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. (Constituição Federal de 1988, art. 70).

Segundo Martins (2021), como já decidiu o próprio Supremo Tribunal Federal, trata-se de um exemplo do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances* ou *checks-and-counterchecks*): “função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de *checks-and-counterchecks* adotado pela Constituição Federal de 1988” (ACO 730, rel. Min. Joaquim Barbosa).

A Comissão Parlamentar de Inquérito está prevista na Constituição Federal de 1988, no § 3º do seu art. 58, que estabelece:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”. (Constituição Federal de 1988, art. 58, §3º)

No plano federal, qualquer das Casas do Congresso pode instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito, havendo, ainda, a opção da CPI mista, levada a cabo pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, de modo bicameral.

No plano estadual, as Assembleias Legislativas também podem abrir CPIs, como também o podem as Câmaras de Vereadores nos municípios. Contudo, as Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados e nos Municípios devem se espelhar no modelo federal, a elas se estendendo a regulação e as limitações deste instrumento dispostas na Carta Magna da República.

As atividades da CPI são, igualmente, objeto da atenção da Lei n. 1.579/52, com atualizações da Lei n. 13.367, de 5 de dezembro de 2016. A composição da CPI busca ser fiel ao quadro de forças partidárias que existe no Parlamento.

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.

Segundo o art. 58, § 1º, da Constituição Federal, “na constituição de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

O objetivo desse artigo constitucional é que a comissão seja uma espécie de espelho da respectiva Casa, de modo a representar a composição parlamentar então existente. A fixação do número de membros das Comissões, bem como a sua distribuição entre os Partidos Políticos e Blocos parlamentares é de responsabilidade da Mesa da respectiva Casa, dentro dos parâmetros regimentais.

Por fim, segundo Martins (2021), eventual irregularidade na composição das Comissões não poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário, pois o Supremo Tribunal Federal entende ser matéria *interna corporis*, não passível de apreciação judicial.

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.”

Porém, para Martins (2021), essa definição é vaga e pouco ajuda. Ela se reduz a um conceito aberto ou redundante, pois no fundo considera fato determinado o que estiver devidamente determinado no requerimento de constituição da Comissão, mas não coloca exatamente os parâmetros dessa determinação.

Para Mendes (2021), a exigência de que, no ato de instauração da CPI, seja indicado com clareza o fato bem delimitado que ela se propõe a investigar mostra-se importante para o próprio controle das atividades da comissão. A CPI não pode alargar o âmbito do seu inquérito para além do que, direta ou indiretamente, disser respeito ao objetivo para o qual foi criada.

Ainda no que tange ao objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito, Mendes (2021) afirma que não se controverte que tudo quanto se inclua no domínio da competência legislativa e de fiscalização do Parlamento pode ser objeto de investigação. Numa federação, isso permite enxergar uma limitação de competência específica: uma CPI no legislativo federal não deve invadir área da competência constitucional dos Estados ou Municípios. Por outro lado, no exame da vinculação da matéria da CPI a uma competência do Legislativo, concede -se generosa latitude de apreciação ao Parlamento.

Outra característica da CPI é que ela tem prazo certo, ou seja, não é um comissão permanente, mas temporária. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite que a Comissão possa atuar também durante o recesso parlamentar, fixando-lhe um prazo de duração de 120 (cento e vinte dias) para conclusão dos trabalhos, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário. Já o Regimento do Senado reitera o que determina a Lei n. 1579 de 18 de março de 1952, que o prazo não pode ultrapassar o da legislatura, isto é, quatro anos.

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.

Mendes (2021) afirma que pouco adiantaria que fosse previsto o direito de o Congresso Nacional investigar se não estivesse aparelhado, normativamente, para a função. Por isso, a Constituição em vigor resolveu que as CPIs dispõem dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Assim, e também com base também nas previsões expressas da Lei n. 1.579/52, art. 2º, cabe às CPIs determinar as diligências que estimar necessárias “e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob

compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença”.

Também segundo Mendes (2021), o STF também já aludiu à competência da CPI para requerer do Tribunal de Contas da União – órgão que auxilia o Congresso Nacional – a realização de inspeções e auditorias.

Nina (2005) comenta que a principal inovação sobre essas comissões foi a de dar poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às comissões congressuais de inquérito, que não eram contemplados nos textos constitucionais anteriores.

Segundo Silva (2017, p. 19) *apud* Aguiar (2008), um aparato essencial de controle atribuído constitucionalmente às CPIs é a capacidade de investigação própria das autoridades judiciais, introduzida a partir da Constituição de 1988.

No entanto, esse poder judicial das CPIs, sempre invocado pela literatura sobre o tema, 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, como bem aponta o Moraes (2000), que o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, ao prever que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro não existe, em regra, o juiz-investigador, tarefa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público, em que a separação entre o juiz e o acusador é extremamente rígida.

Na ausência dessa melhor definição legal sobre o escopo de instrumentos de que a Constituição ampara as CPIs, 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 Mendes (2021) um ponto controvertido sobre os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito têm sido resolvidos pelo Supremo Tribunal Federal. Tema que motivou questionamentos no STF diz respeito ao poder das CPIs de

requisitarem, de instituições financeiras, documentos e informações sigilosas sobre investigados.

Segundo Mendes (2021) o Tribunal tem entendido que as comissões “podem decretar a quebra do sigilo bancário de pessoas por ela investigadas”. Assim, o STF aderiu ao pressuposto de que não há direitos ou garantias de caráter absoluto; por isso, certas garantias, como a do sigilo bancário, em casos concretos, cedem a valores constitucionais concorrentes.

No caso do sigilo, Mendes (2021) explica que haveria, em tais hipóteses, de se efetuar um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção da prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas. Essa ponderação há de apurar se não se pode obter a informação relevante por outro meio menos danoso a essas garantias.

A CPI, portanto, pode requerer a quebra de sigilo bancário. Igualmente, o STF também reconhece a prerrogativa de a CPI quebrar sigilo fiscal dos seus investigados, bem assim o sigilo telefônico.

Mendes (2021) explica que o Tribunal distingue a quebra do sigilo telefônico da interceptação telefônica. O sigilo telefônico se refere aos registros dos números telefônicos de onde procederam ligações para o investigado ou dos números telefônicos para os quais o investigado ligou, bem assim dados sobre quando as ligações foram efetivadas e quanto duraram. Essas informações são mantidas pelas companhias telefônicas, e o sigilo se fundamenta na proteção geral do direito à privacidade – a mesma garantia constitucional que embasa o sigilo fiscal e o bancário. O sigilo telefônico pode ser quebrado por deliberação da CPI. A interceptação de comunicação telefônica é algo diverso. Na interceptação, a própria comunicação é objeto de escuta. O conteúdo da comunicação torna-se o alvo da interferência. Com relação ao conteúdo das comunicações telefônicas, a Constituição conferiu proteção reforçada ao indivíduo. A hipótese de ruptura da proteção oferecida pela Constituição ao sigilo das comunicações telefônicas está prevista no texto constitucional (art. 5º, XII) – o sigilo somente pode ser violado, por ordem judicial, nas hipóteses previstas em lei, e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Contudo, para Mendes (2021) se o STF tem admitido a quebra, pela CPI, de garantias básicas, vem, igualmente, afirmando que o uso desses poderes está sujeito aos requisitos de fundamentação a que os juízes estão obrigados. Providências que importam invasão da esfera dos direitos individuais reclamam, na visão firme do Tribunal,

motivação. A motivação é relevante também para que se possa aferir a existência do vínculo de pertinência da medida com o fato determinado que levou à sua instalação.

Ou seja, a CPI deve mencionar os indícios da existência de uma causa provável que legitime a medida excepcional, e deve, a seguir, justificar a necessidade da medida, no contexto das investigações a seu cargo.

Outro poder relevante, segundo Martins (2021), está descrito nos termos da Lei que rege as CPIs (Lei n. 1.579/52, com as alterações realizadas pela Lei n. 13.367/2016), que dispõe sobre a chamada condução coercitiva, que se dá quando o depoente devidamente intimado não compareça à intimação, podendo ser conduzido coercitivamente. Segundo o art. 3º, § 1º, da referida lei, “em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, nos termos dos artigos 218 e 219 do Código de Processo Penal”

Mas também, há limitações nesses poderes da CPI. Ou seja, segundo Martins (2021), a Comissão Parlamentar de Inquérito tem poderes instrutórios de juiz, o que não compreende poderes que são exclusivos do juiz (como atos decisórios, cautelares etc.), bem como atos instrutórios sobre os quais há reserva de jurisdição (ou seja, que somente podem ser decretados por juiz, por determinação constitucional).

Dessa maneira, segundo Martins (2021), por exemplo, a CPI não pode decretar prisões, tendo em vista que a própria Constituição Federal determina que somente juiz poderá decretá-las. Nesse sentido, a preservação da respeitabilidade de órgão do Legislativo – Comissão Parlamentar de Inquérito – prescinde de medidas extremas, como é a prisão preventiva do acusado da prática criminosa. Não obstante, há uma exceção: a prisão em flagrante. Assim como qualquer pessoa pode prender em flagrante, nos termos do art. 301 do Código de Processo Penal, a Comissão Parlamentar de Inquérito também poderá decretá-la, caso haja a situação de flagrância.

A grande conclusão sobre os referidos poderes, é que as CPIs podem proceder às investigações, mas não cabem a elas impor sanções diretamente aos investigados, até porque, conforme explicam Taylor e Buranelli (2007), os parlamentares não possuem a mesma capacidade investigativa e técnica das autoridades judiciais, o que pode minar o viés jurídico e reforçar o viés político das investigações.

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 – “PROCESSO DA CPI”



Fonte: Próprio autor.

Para Cadah *et all* (2011), o sucesso de uma CPI depende do caminho percorrido ao longo dessas quatro etapas, à semelhança do que a literatura convencionou chamar de ciclo das políticas públicas: pode haver diferentes pontos de veto em cada momento e cada ator político envolvido no processo tentará influenciar em cada etapa a despeito do resultado da etapa anterior. A vitória em um dos momentos não garante a vitória no momento posterior, mesmo que nesse caso os atores políticos sejam quase os mesmos em todas as etapas.

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), quando é feito o requerimento de criação da comissão, define-se o fato determinado que se quer investigar, o número de parlamentares que farão parte da composição, o limite das despesas que serão gastas nos seus trabalhos e, finalmente, a definição do prazo de sua duração.

Taylor e Buranelli (2007) também reforçam, como já dito, que essa definição do fato específico a que se destina a investigação é abordada de forma ambígua pela legislação, de modo que não há uma definição de modelo específico que delimite o delinear desse tema. Isso pode prejudicar a conclusão dos trabalhos desse tipo de Comissão, mesmo porque elas tendem a expandirem o escopo de sua investigação à medida que a investigação vai prosseguindo, fugindo do foco central e causando a não elaboração de um relatório final que contemple sua produção investigativa.

Na Câmara, existe uma limitação importante que prevê que em geral apenas cinco CPIs podem existir simultaneamente, 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”.

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, segundo a CF (1988), 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 as 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: por óbvio, se uma CPI fosse preenchida pelo princípio majoritário em detrimento do proporcional, aí sim todas seriam monoliticamente comandadas pela maioria da casa. Importante ressaltar, porém, que as CPIs dependem dessa nomeação de seus membros.

Segundo Souza (2006), como os cargos importantes, como o de presidente e de relator das CPIs, são geralmente assumidos pelos partidos de maior bancada, há uma tendência à dissolução da influência dos menores partidos nas CPIs. Ou seja, mesmo podendo ser instaladas pela iniciativa de apenas um terço da Casa Legislativa, os cargos importantes ficam nas mãos das siglas mais influentes. Além disso, as maiores siglas podem impedir a instalação dessas comissões pela não indicação de membros compô-las, fazendo com que se perca o prazo de instalação da CPI.

Lemos (2005) relata que a especificidade do assunto a ser tratado pela CPI pode influenciar positivamente na escolha de seus membros pela indicação de parlamentares mais envolvidos com as questões a serem tratadas, além da disponibilidade de tempo para melhor se dedicar aos trabalhos

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.

Cadah *et all* (2011) defendem que certamente seria necessário um trabalho exaustivo sobre essa fase, uma vez que muitos fatores podem estar em jogo no cálculo dos atores durante essa etapa, a depender do tipo, assunto e métodos de cada comissão. Um caminho interessante seria estudar as votações internas de cada comissão instalada, para averiguar como se dá a correlação de forças internas.

Por fim, Figueiredo (2001, p. 715), faz uma crítica contundente ao afirmar que:

“A Constituição de 1988 deu ao Legislativo poderes de fiscalização maiores que aqueles de que antes dispunha. No entanto, um grande número de ações de fiscalização é iniciado mas não concluído (...). As múltiplas entradas asseguradas pelo sistema político fornecem motivação para que ações de fiscalização sejam iniciadas, mas a estrutura institucional atual não favorece seu sucesso. Os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, mas não dispõem de meios para exercer um controle efetivo do Executivo.” (FIGUEIREDO, 2001, p. 715)

Quanto ao final do ciclo, ou seja, a etapa das conclusões, todas CPIs devem apresentar um relatório à Mesa da Casa onde foi criada. Pela inovação da CF/88, 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.

Cadah *et all* (2011) resumem que caberia à Câmara e/ou Senado dar continuidade às indicações legislativas. Ao Ministério Público Polícias promover a responsabilização criminal ou civil dos infratores. Às polícias Civil e Federal a continuidade de investigação criminal posterior. Ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria Geral da União (CGU) as possíveis sanções administrativas aos infratores. Uma vez que, conforme explicado, as CPIs por sua natureza completamente investigatória não têm atribuição constitucional de julgar ou impor penas, mas sim, produzir relatórios finais com

recomendações e encaminhamentos às outras instituições para a responsabilização civil ou criminal dos envolvidos.

Silva (2017, p. 20) afirma que 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.

Destaca Mendes (2021) que o relatório conclusivo da CPI é enviado ao Ministério Público e à Advocacia -Geral da União, para providências de ordem cível e penal. Contudo, admite -se que a CPI produza relatórios parciais no decorrer dos seus trabalhos.

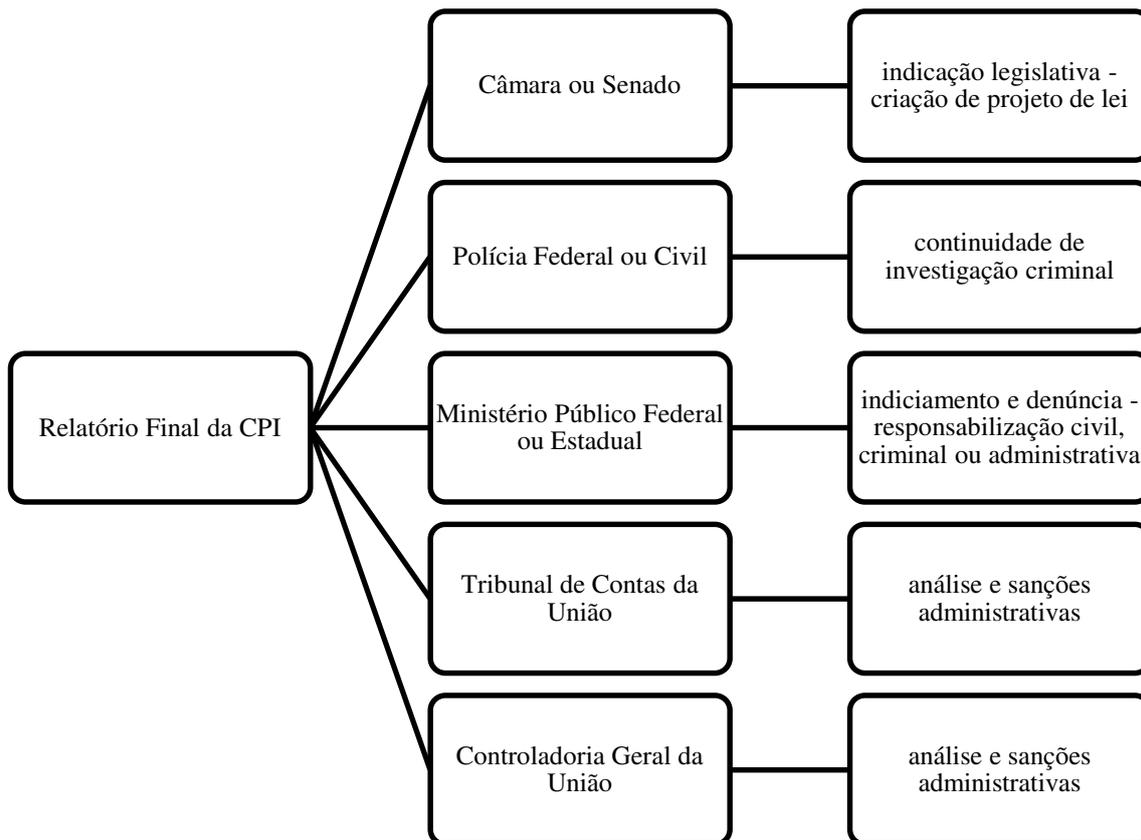
Mendes (2021) esclarece que essa inteligência tem apoio no art. 58, § 3º, da Constituição, que atribui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às Comissões Parlamentares de Inquérito, mas não lhes estende os poderes de julgamento. Tanto assim que, na parte final da norma, diz o constituinte que, sendo o caso, as conclusões da CPI devem ser “encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores”.

Cabe, pois, ao Ministério Público processar as acusações penais em virtude de fatos dados conhecidos no curso da CPI e ajuizar ações civis públicas ou ações de improbidade, para atalhar lesões ao patrimônio público.

A Lei n. 13.367/2016 também prevê que outros órgãos, e especialmente a Advocacia-Geral da União, recebam relatório das atividades da CPI, “para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais”.

Mendes (2021), por fim, enfatiza que, qualquer que seja o resultado de suas investigações, as CPIs não podem anular atos do Executivo. Tal tarefa é cometida ao Judiciário, por provocação, de órgãos competentes, sem que isso obste o uso da ação popular por qualquer cidadão.

FIGURA 1 - CAMINHO DEPOIS DE UMA CPI – PROCESSO DE ACCOUNTABILITY



Fonte: Próprio autor.

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 dessa dissertação.

Por exemplo, em 1992, uma CPI que mudou a história do país: a que investigou o caso PC Farias e acabou causando a queda do então presidente da República, Fernando Collor de Mello.

Guanabara (2001) explica que nunca se poderá estudar a história política do país, do Parlamento, sem citar essa CPI, que provocou a redescoberta desse mecanismo de fiscalização do poder público, que provocou uma mudança política no Brasil extremamente importante, quanto mais porque o Brasil se tornou o primeiro caso de *impeachment* das democracias presidencialistas.

Em 1993, outra CPI que ficou marcada na história: a dos “Anões do Orçamento”. A comissão mostrou que parlamentares recebiam propina para incluir emendas no Orçamento e beneficiar empresas-fantasma. No fim, seis deputados foram cassados e

dois renunciaram para não perder os direitos políticos, entre eles, João Alves, apontado como chefe do esquema montado.

Depois desses grandes escândalos os partidos políticos se deram conta dos reais poderes de uma CPI. Mas várias outras investigações passaram pelo Congresso Nacional, quando em 2005, por exemplo, mais uma vez a história política do Brasil, ficou marcada por causa de uma comissão parlamentar de inquérito.

A CPI dos Correios começou para investigar o pagamento de propina na estatal, mas acabou por desvendar o um esquema denominado como “Mensalão”. Uma das consequência foi, em 2012, a condenação de 25 por vários crimes, entre eles formação de quadrilha e corrupção ativa e passiva. Dentre os réus estava o ex-chefe da Casa Civil, do governo Lula, José Dirceu.

Segundo Guanabara (2012), a CPI trouxe um resultado inédito, a condenação por crimes comuns no STF de pessoas importantes do setor financeiro, de um extrato social que é muito raro de se ver em processos criminais no país e mais raro ainda de se ver condenado e a condenação de líderes políticos importantes.

Novamente, outra CPI foi protagonista da cena política nacional, em 2015, após quase oito meses de muita discussão e duas prorrogações, a CPI da Petrobrás, na Câmara, foi concluída com a aprovação do relatório final, com sugestões de indiciamentos e intensa conexão com políticos investigados pela operação Lava-Jato. Em seguida à CPI, apresentaram pedido de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, que foi destituída do cargo em 31 de agosto de 2016.

Escândalos no governo de Michel Temer também oportunizaram a ocorrência de CPIs de destaque, como a CPMI da JBS, que apurou a delação dos proprietários J&F, Joesley e Wesley Batista, no âmbito da operação Lava Jato, implicando diretamente o presidente Michel Temer, que foi gravado dando o aval para compra do silêncio do deputado federal cassado Eduardo Cunha, preso em Curitiba-PR. O crime resultou em processo de *impeachment* contra o ex-presidente que não logrou êxito na Câmara dos Deputados, sendo a denúncia rejeitada por não atingir o quórum de votação.

Nesse caso de Temer, o presidente foi denunciado pela prática de crime comum, pelos crimes de organização criminosa e obstrução de Justiça. As denúncias foram rejeitadas pela Câmara em 2017, após o Supremo Tribunal Federal (STF) autorizar o processamento do impeachment contra o presidente Michel Temer, apresentado pela denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR).

O caso foi diferente do impeachment de Dilma Rousseff por crime de responsabilidade, já que na hipótese do presidente cometer crime comum, a investigação é feita pela PGR, que apresenta denúncia ao STF. Após essa etapa, o STF envia o processo para a Câmara votar se aprova ou não a denúncia, dando continuidade ao impeachment. Foram então rejeitadas duas denúncias contra Temer em 2017.

O mais recente episódio envolvendo uma CPI na arena política brasileira trata-se da CPI da Pandemia, instalada no Senado Federal, com a finalidade de apurar a atuação do Governo Federal, por meio de ações e omissões, no agravamento da pandemia da Covid-19 e suas implicações, principalmente no estado do Amazonas, com uma crise devido à falta de oxigênio para pacientes internados com a doença.

Além disso, também foi finalidade da Comissão, apurar supostos atos irregulares cometidos pelos governos dos Estados e Municípios no emprego das verbas destinadas pelo Governo Federal para o combate à pandemia.

Devido à grande abrangência da finalidade, a CPI cria narrativas que impactam diretamente o jogo político. Entre as relações políticas afetadas, vale destacar a do Governo Federal com o Legislativo Federal e a dos Governadores dos Estados e Prefeitos dos Municípios com o Executivo Federal, a atuação do Ministério da Saúde na compra de vacinas e imunizantes e um suposto envolvimento do Presidente em crime de prevaricação.

Nesse caso, a composição da CPI também foi determinante para a construção de narrativas no cenário político. Destaque-se que os Senadores opositores ao Governo Federal junto com parlamentares independentes tiveram maioria das vagas na Comissão, além das cadeiras de presidente e relator. Já os senadores governistas tiveram menor representatividade. A soma desses fatores pode ter levado ao maior foco da narrativa nas questões relacionadas às ações do Governo Federal no que tange ao controle da pandemia, ao passo que as questões relacionadas aos Estados e Municípios assumiram um papel secundário na Comissão.

As CPIs também despertam a atenção da população, segundo a pesquisa XP/Ípespe, 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.

Nesse sentido, Mendes (2021) também conclui que as CPIs têm sido as vedetes do noticiário político – e até policial – dos últimos tempos. Ostentam um vasto potencial positivo. Por meio delas, vêm à tona realidades que, de outra forma, não emergiriam ao debate público, não obstante merecerem a atenção legislativa. A vida política do País tende a ser depurada com o trabalho consequente das Comissões Parlamentares de Inquérito. Não é fenômeno exclusivamente brasileiro, entretanto, que, ocasionalmente, a vontade de agir de uma CPI termine por colidir com direitos individuais. Na visão do autor, para orientar a harmonização do interesse público a que buscam as CPIs com os direitos fundamentais e o princípio da separação de Poderes, a ação do STF é crucial, vindo a traçar, com mais nitidez, o desenho institucional das CPIs no campo do Direito.

Miranda (2021) afirma que a maioria das CPIs advindas de escândalos ou de forte suspeitas de corrupção funcionam ao menos como o “alarme de incêndio” acionando pela mídia, gerando consequências relevantes no cenário político nacional.

A grande questão, para Miranda (2021) é o que o governo e a oposição conseguem através das CPIs, uma vez que os governos buscam desejam abafar os escândalos que provocam as CPIs por temer custos eleitorais na reputação. Da mesma maneira, interessa à oposição explorar os escândalos pelos mesmos motivos. Dessa forma, olhando para o sucesso ou o fracasso de governos brasileiros para blindar as investigações oriundas de uma CPI pode se entender o que gera, institucionalmente, o sucesso ou o fracasso desta investigação.

4 METODOLOGIA

Este é 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 escolha da série temporal e histórica reflete a necessidade de se realizar uma análise em longo prazo do comportamento institucional das CPIs no Brasil. Essa série temporal se refere ao ano de 1987, por ter como marco o período da retomada da democracia brasileira, do início da constituinte e da nova Constituição de 1988 até o presente momento, no ano de 2021.

O modelo de pesquisa deste trabalho é de natureza descritiva, que tem, como dito, a totalidade do universo Comissões Parlamentares de Inquérito requeridas e instaladas no Brasil no período democrático, com o intuito de verificar se há uma tendência ou padrões e, principalmente, se o objetivo das CPIs é investigar os atos do Poder Executivo, funcionando como instrumento de *accountability*.

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 e o principal assunto tratado na CPI. Esse banco de dados permitiu produzir estatísticas descritivas que informam sobre o padrão das CPI's o Brasil entre 1987 e 2021.

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).

Quanto ao Poder Legislativo, esse período reflete o lapso temporal da 48^a (1987-1991) até a atual 56^a legislatura (2021-2023), ou seja, serão analisados um total de nove legislaturas. A opção por analisar uma legislatura ainda em aberto é incluí-la também na análise descritiva e compará-la às demais.

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.

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).

5 DADOS E ANÁLISES

A série temporal escolhida refere-se ao ano de 1987 a 2021 e 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), ou seja, serão analisados um total de nove legislaturas. 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 Rousseff, 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).

5.1 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 1.

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

MODALIDADE	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	MÉDIA POR ANO
MISTA	66	14,5%	1,94
CÂMARA	297	65,4%	8,73
SENADO	91	20,0%	2,67
TOTAL	454	100,0%	13,35

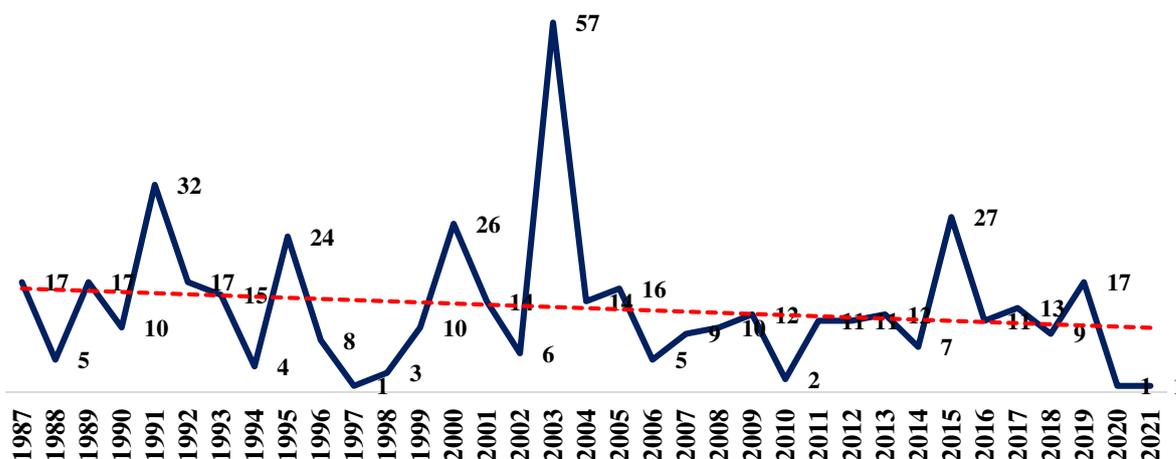
Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

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 maior número de parlamentares (513 deputados) e do seu desenho institucional dentro do bicameralismo.

A média de requerimentos de criação de CPI por ano, na série histórica, é de 13,35 por ano, sendo mais da metade destes (8,73) realizados também na Câmara dos Deputados.

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 – REQUERIMENTOS DE CRIAÇÃO DE CPI POR ANO (1987-2021)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (1987-2021)

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.

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, conforme tabela abaixo.

TABELA 2 - NÚMERO DE REQUERIMENTOS PARA INSTALAÇÃO DE CPI POR PARTIDOS (1987-2021)

PARTIDO	CÂMARA		SENADO		TOTAL
	N	%	N	%	
PSDB	33	11,1	33	21	66
PMDB	33	11,1	28	17,8	61
PT	37	12,5	16	10,2	53
PDT	24	8,1	8	5,1	32
PFL	15	5,1	17	10,8	32
PTB	17	5,7	12	7,6	29
PL	21	7,1	5	3,2	26
PSB	17	5,7	9	5,7	26
PCDOB	14	3,7	2	1,3	16
PP	15	5,1			15
PPS	10	3,4	2	1,3	12
PR	8	2,7	3	1,9	11
PSD	6	2	3	1,9	9
PSC	8	2,7			8
PPR	4	1,3	3	1,9	7
PSOL	4	1,3	3	1,9	7
PPB	6	2			6
PV	6	2			6
DEM	3	1	2	1,3	5
PDC	3	1	2	1,3	5

PSL	3	1			3
PDS			2	1,3	2
PMN			2	1,3	2
PODE	2	0,7			2
REDE			2	1,3	2
SD	2	0,7			2
CIDADANIA	1	0,3			1
MDB			1	0,6	1
PMR	1	0,3			1
PRB	1	0,3			1
PROS			1	0,6	1
PSDB			1	0,6	1
PST	1	0,3			1
SEM PARTIDO	1	0,3			1
SOLIDARIEDADE	1	0,3			1

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

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.

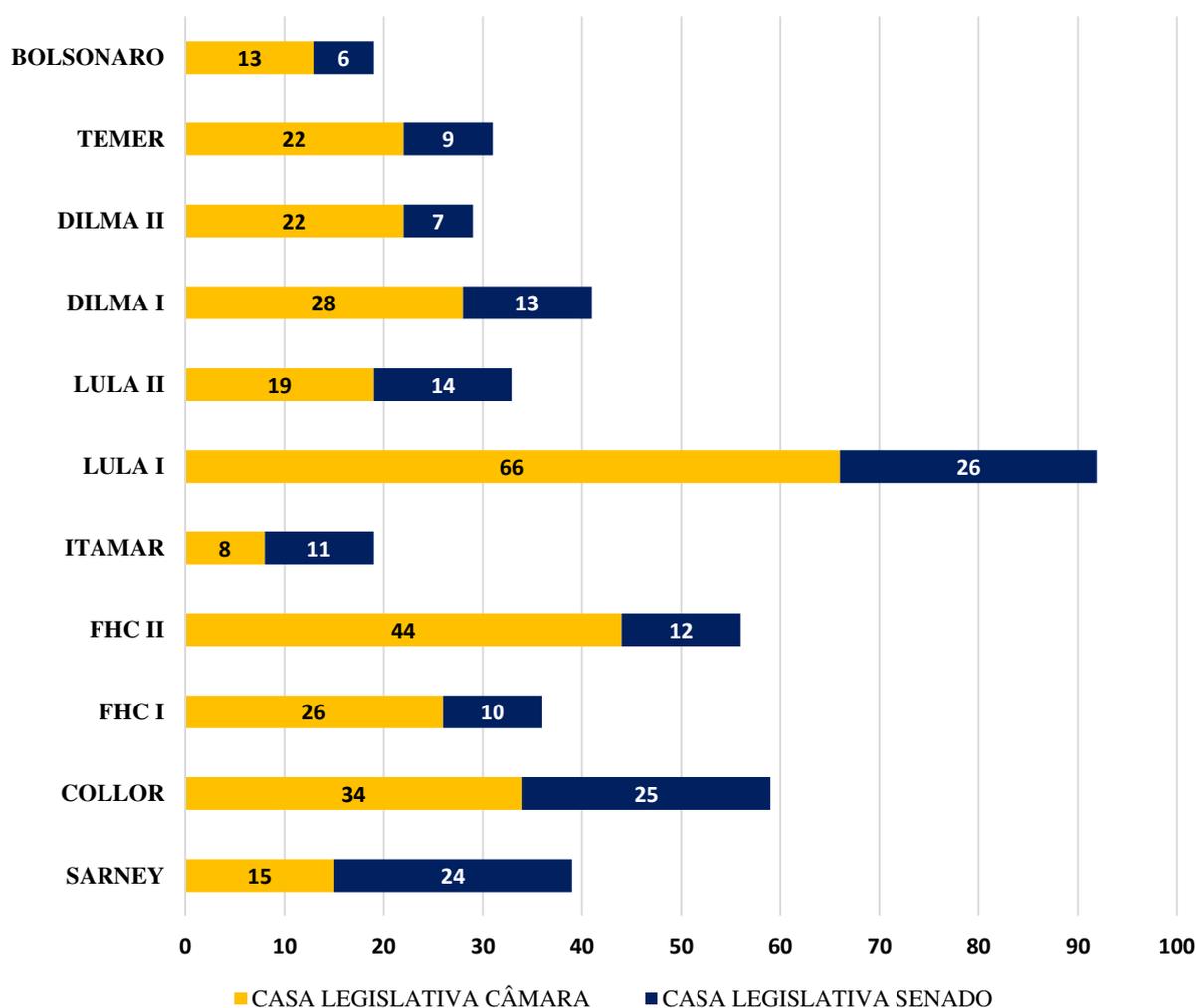
Além disso, PT, PSDB e PMDB concentram requerimentos por serem partidos grandes, que sempre elegem muitos parlamentares e com o alto grau de institucionalização partidária.

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. A tabela abaixo apresenta os resultados.

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



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

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.

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.

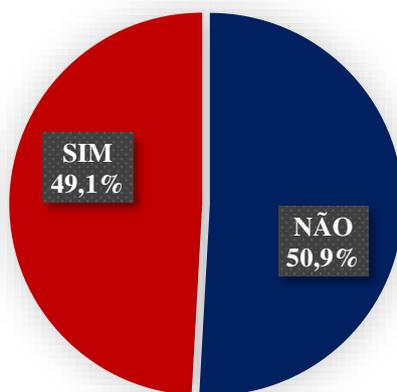
O maior número de requerimentos foi feito no primeiro mandato do presidente Lula. Foi o período inclusive de maior propostas tanto na Câmara, disparadamente com 66 RCPs, e no Senado, com 26.

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.

GRÁFICO 3 - REQUERIMENTO POR OBJETO DE INVESTIGAÇÃO (1987-2021)



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

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).

Os dados mostram as CPIs como instrumentos de controle horizontal, tendo em vista que o cumprimento do seu papel 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.

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

TABELA 3 - OBJETO DO RCP POR GOVERNO (1987-2021)

GOVERNO	OBJETO DA INVESTIGAÇÃO				TOTAL
	PODER EXECUTIVO FEDERAL		OUTROS		
	N	%	N	%	
BOLSONARO	9	47,4%	10	52,6%	19
COLLOR	40	67,8%	19	32,2%	59
DILMA I	15	36,6%	26	63,4%	41
DILMA II	15	51,7%	14	48,3%	29
FHC I	17	47,2%	19	52,8%	36
FHC II	21	37,5%	35	62,5%	56
ITAMAR	11	57,9%	8	42,1%	19
LULA I	33	35,9%	59	64,1%	92
LULA II	18	54,5%	15	45,5%	33
SARNEY	28	71,8%	11	28,2%	39
TEMER	16	51,6%	15	48,4%	31
TOTAL	231	49,1%	223	50,9%	454

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL (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 afirmações ou proposituras 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.

Ressalta-se, que de acordo com Miranda *et al* (2013) requerimentos para abertura de CPIs podem ser utilizados por parlamentares como instrumentos de barganha na relação com o Poder Executivo, desse modo esta pode ser uma explicação para os números encontrados.

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

PRESIDENTE	PARTIDO	N
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 democrática e eleitoral brasileira na Nova República 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.

Esse comportamento do PMDB é baseado, principalmente, na ideia e nos fatos históricos de que no governo Sarney, por ele ser, na verdade, filiado ao Frente Liberal, e não ao então MDB, que venceu as eleições indiretas com Tancredo Neves, do qual Sarney era vice, o partido (MDB) se comportava com certa desconfiança, não tendo o presidente unidade partidária em torno do seu governo. No primeiro governo Lula, o PMDB veio da oposição para o governo. No final do governo Dilma, o movimento foi o inverso, o PMDB do seu então vice, Michel Temer, tornou-se oposição no processo de produção do impeachment, observando então a infidelidade na coalizão nesses dois casos.

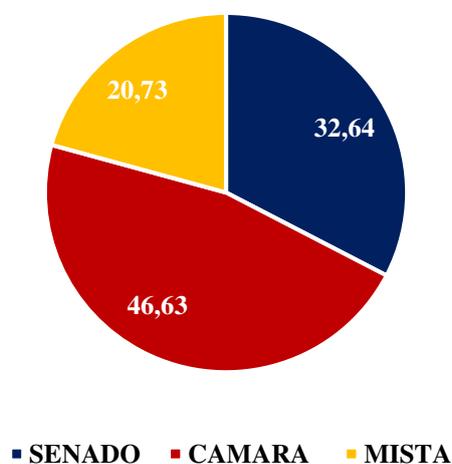
Dos dados observados, pode-se entender que apesar das CPIs serem um instrumento de controle do Legislativo para fiscalizar atos do Executivo, sua eficiência e sucesso poder estar associados a outros fatores, como o momento histórico e político, a

governabilidade, a popularidade do chefe do Executivo, o controle e dominância do Executivo sobre a agenda do Legislativo, o envolvimento e a liderança dos partidos.

5.2 – 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 90 CPIs entre 1987 e 2021. No Senado foram criadas 63 CPIs e 40 foram CPMIs, conforme o gráfico abaixo.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS CPIS POR CASA LEGISLATIVA EM PERCENTUAL (1987-2021)



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

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.

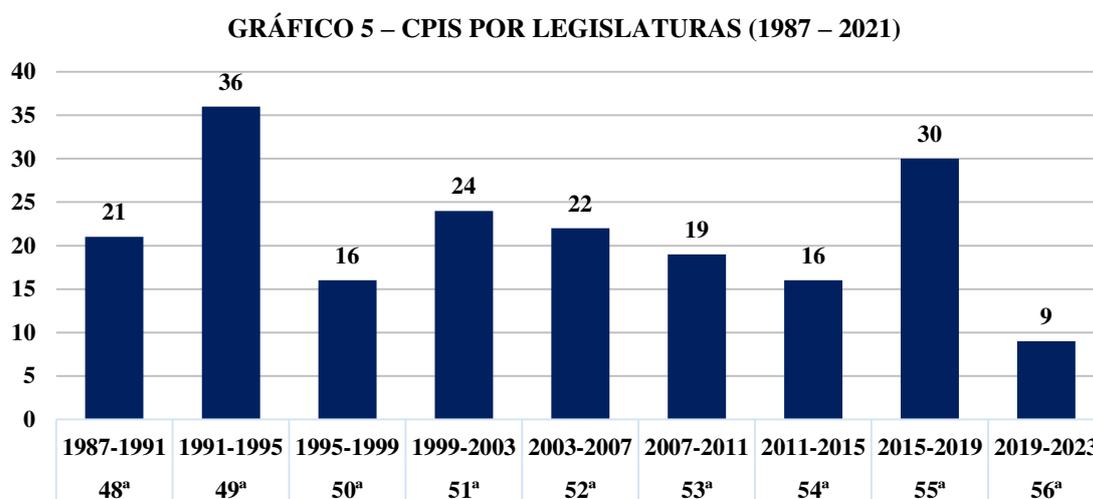
TABELA 5 – MÉDIA DE CPIS POR ANO (1987-2021)

TOTAL	SENADO	CÂMARA	MISTAS
5,5 CPIS POR ANO	2,4 CPIS POR ANO	3,5 CPIS POR ANO	1,1 CPMIS POR ANO

FONTE: DADOS DO SENADO E DA CÂMARA (2022)

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.

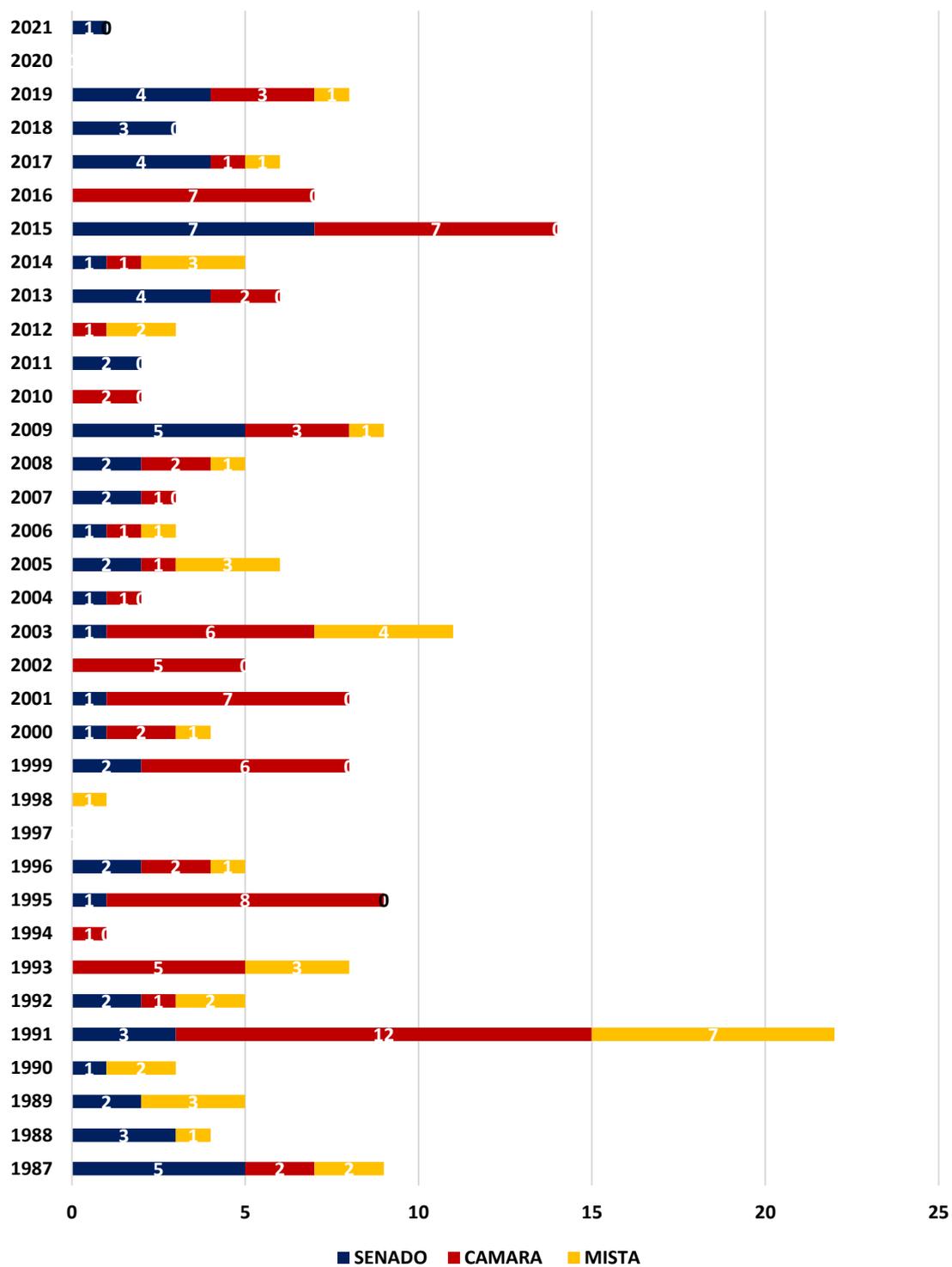
Ao longo de todo esse período, as legislaturas com mais CPIs foram a 49ª e 55ª, com um total de 30 ou mais CPIs no período legislativo.



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

Detalhou-se também a análise descritiva feita acima por anos e pela casa legislativa, conforme o próximo gráfico.

GRÁFICO 6 – NÚMERO DE CPIS POR ANO DE ACORDO COM A CASA LEGISLATIVA (1987-2021)

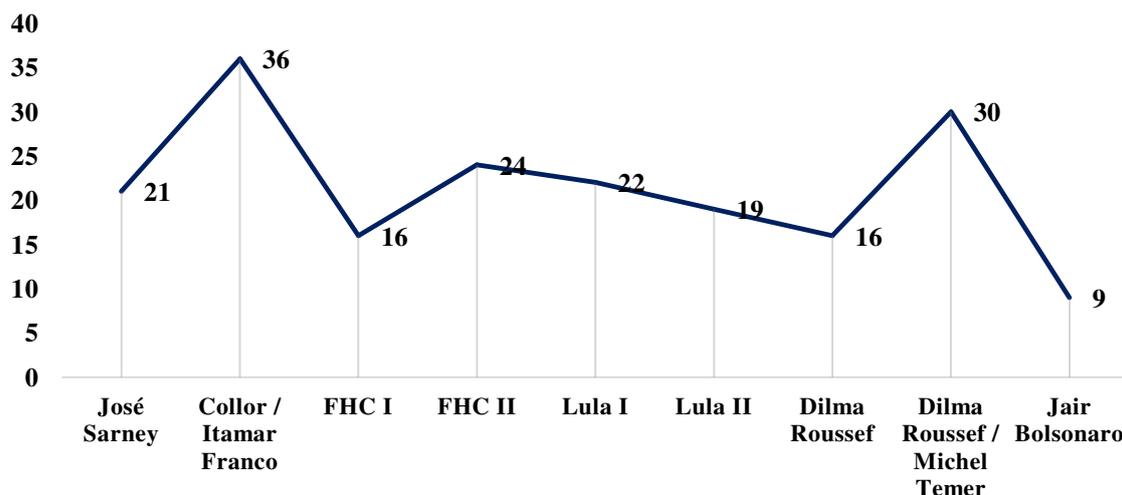


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

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 7 – NÚMERO DE CPIS POR PRESIDENTES (1987-2021)

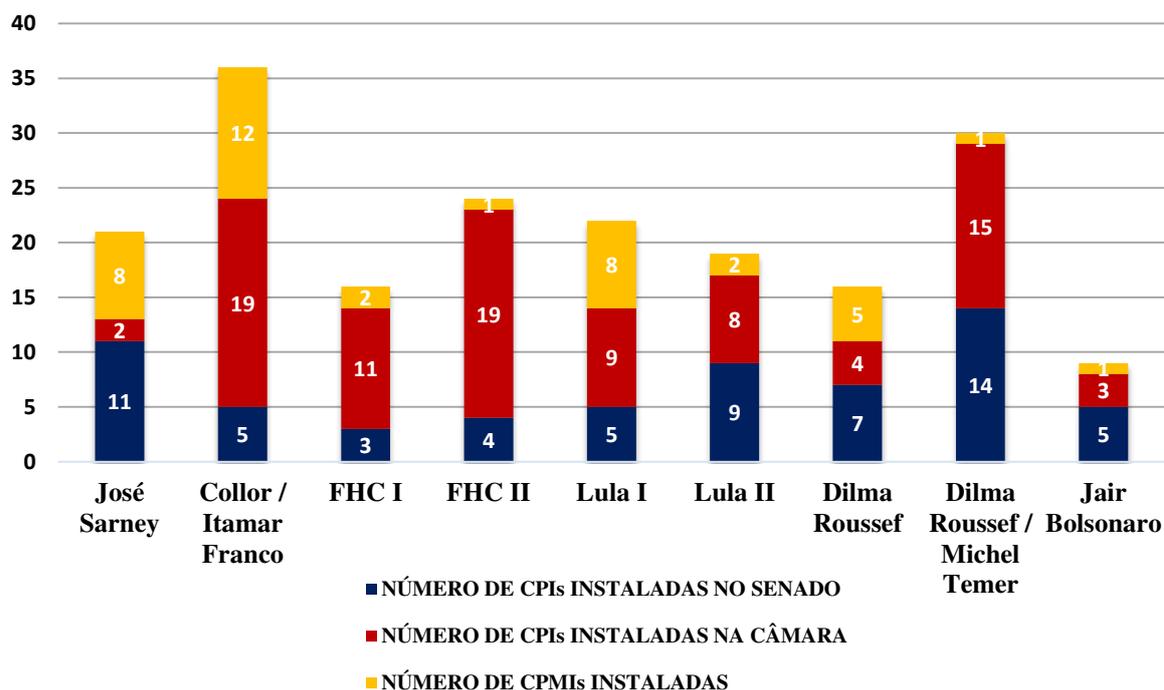


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado (2022)

A principal inferência descritiva 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.

Além disso, buscamos também numa variável analisar os principais assuntos e temas das investigações parlamentares desenvolvidas pelas CPIs no período de estudado. Investigações de esquemas de corrupção despontam como principal assunto das CPIs. Amazônia, Petrobrás, Fundos de Pensão, Cartões Corporativos, ONGs, Assassinatos (de jovens, mulheres e idosos), são temas também muito recorrentes nas CPIs, conforme demonstra abaixo a nuvem de palavras.

GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE CPIS POR CASA LEGISLATIVA E POR PRESIDENTE



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

O gráfico serve para a observação que 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 Rouseff, 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.

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.

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.

6 CONCLUSÃO

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.

Estudos futuros sobre o tema também são necessários sobretudo para apontar efetividade das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil como instrumento de controle no período democrático pós-1988, através de um levantamento dos relatórios finais das CPIs do Congresso brasileiro, objetivando saber se elas são efetivas e cumprem seu papel através de seu relatório final, acionando e se relacionando com várias outras instâncias, dentro de suas prerrogativas institucionais, tendo alto desempenho como instituição de controle, dentro das dimensões da *accountability* de monitoramento, investigação e responsabilização, ou se, contrariamente, indicam que há baixa efetividade

nesse instrumento e insucesso das CPIs como controle legislativo, fazendo acreditar na opinião comum de que as CPIs no Brasil terminam em pizza e seus relatórios não produzem nada ou pouco produzem

Por fim, ao menos em relação a pergunta e os objetivos desta pesquisa, esses 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*.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. (1988) **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, 1988, vol. 31.
- 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.
- BEHN, Robert D. (1998). **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. São Paulo: Revista do Serviço Público, ano 49, n 4, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>
- 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.
- CERQUEIRA, Marcelo. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Ed. Destaque-IAB, 1999.
- 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.
- CAMPOS, A. M. (1990). **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rev. Adm. Públ., v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.
- COSTA, Ana Edite (2004). **Poder Judiciário e Democracia Constitucional: a atividade jurisdicional sobre as comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- DAHL, Robert. (2005) **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Ed. USP.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Eds.) (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DOWNS, Anthony. (2009). **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Ed. USP.
- ELSTER, Jon (1994). **Peças e Engrenagem nas Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves (2015). **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional** Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, Abril-Junho/2015

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 Getulio 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).

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (2003). **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova. n. 58. p. 193-223.

HELD, David (1987). **Modelos de Democracia**. Editora Paidéia. Belo Horizonte.

HUNTINGTON, Samuel (1994). **A Terceira Onda**. Ed. Ática, São Paulo.

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.

LINZ, J. J. (1990) *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. (1993) **Os artigos federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2001). **“Classificando regimes políticos na América Latina”** in Dados, vol. 44. n. 4, pp. 645-687.

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.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo G. G. (2021) **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2021.

MIGUEL, Luís Felipe. (2005) **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, n. 25, 2005.

MIRANDA, Luiz Fernando. (2021) **CPI acaba em pizza? O que podemos esperar da CPI da Covid**. Estadão – Gestão, Política e Sociedade, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/cpi-acaba-em-pizza-o-que-podemos-esperar-da-cpi-da-covid/> Acesso em: 25/08/2022.

MIRANDA, Luiz Fernando; PATRICIO, I. E. M. S. (2013) **CPIs e ação parlamentar: uma análise a partir do process-tracing**. In: XXXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2013, Águas de Lindóia. Anais do XXXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

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.

MORLINO, Leonardo (2015), **Qualidade da democracia: como analisá-las**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

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.

NIPE CEBRAP (2021). **Banco de Dados Legislativos do CEBRAP**. Visitado em 17/11/2021. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>

NORTH, Douglass. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLSON, Mancur. (1999). **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

O'DONNELL, Guillermo (1998). **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Revista Lua Nova, n. 44.

O'DONNELL, Guillermo (1999). “**Teoria Democrática e Política Comparada**”. Dados. V. 42. N. 4. Rio de Janeiro.

O'DONNELL, Guillermo (2011). **Democracia, agência e estado**. Teoria com intenção comparativa. Ed. Paz e Terra. São Paulo.

O'DONNELL, Guillermo (2013). **Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos**. Revista Debates. Dossiê Qualidade da Democracia. V. 7, n. 1, p. 15- 114.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo (2001). **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

PRZEWORSKI, Adam (1984). **Ama a incerteza e serás democrático**. Novos Estudos. Cebrap. Nº 09. PP. 36-46.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge University Press, 1999

PRZEWORSKI, Adam (1999). **Minimalist Conception of Democracy: a defense**. In: SCHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Eds.). Democracy's Value. Cambridge, p. 23-55.

PRZEWORSKI, Adam *et alii* (2000). **Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950- 1990**. Cambridge University Press. Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

REIS, F. W (2007). **CPIs e Investigação Política**. In: AVRTIZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fátima, **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado (2002). **O Papel do Poder Legislativo na Formulação de Políticas Públicas e no Processo Orçamentário**. Resumo Executivo. Câmara dos Deputados: Artigos, Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf> . Acesso em: 30 nov. 2021.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros (2001). **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SARTORI, Giovanni (1994), **Teoria da Democracia Revisitada**. 1. O debate contemporâneo. Ed. Ática. São Paulo.

SCHIER, Paulo Ricardo (2002). **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná. Tese de doutorado. Programa da Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná., 2002

SCHEDLER, Andreas (1999). *Conceptualizing accountability. The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*, v. 14, 1999

SCHILLING, Flávia. (1997). **“Corrupção Intolerável? As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)”**. São Paulo. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

SCHUMPETER, J. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 295-376.

SILVA, Jenifer Freitas Rodrigues da. (2017). **Accountability Horizontal e Comissões Parlamentares de Inquérito: O caso da CPI do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social**. Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2017.

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.

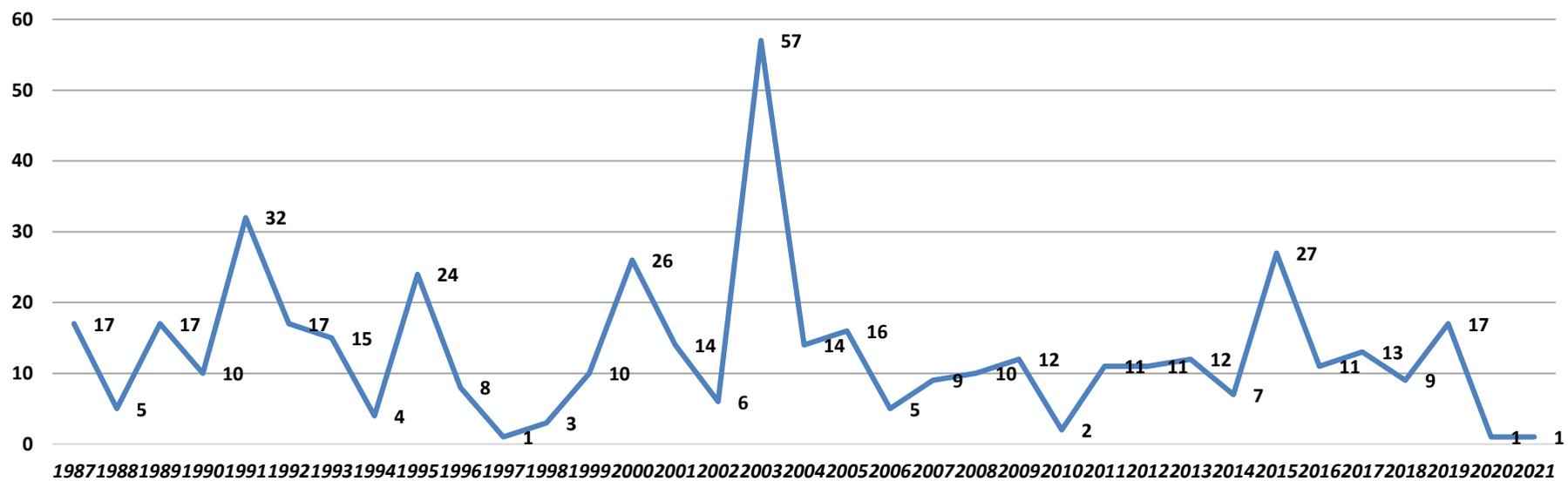
TORRENS, A. Carlos. (2013). **Poder Legislativo e Políticas Públicas - uma abordagem preliminar**. Revista de Informação Legislativa, v. 197, p. 189-203, 2013.

ANEXO I
Requerimento de Instalação de CPIs por Governo (1987-2021)

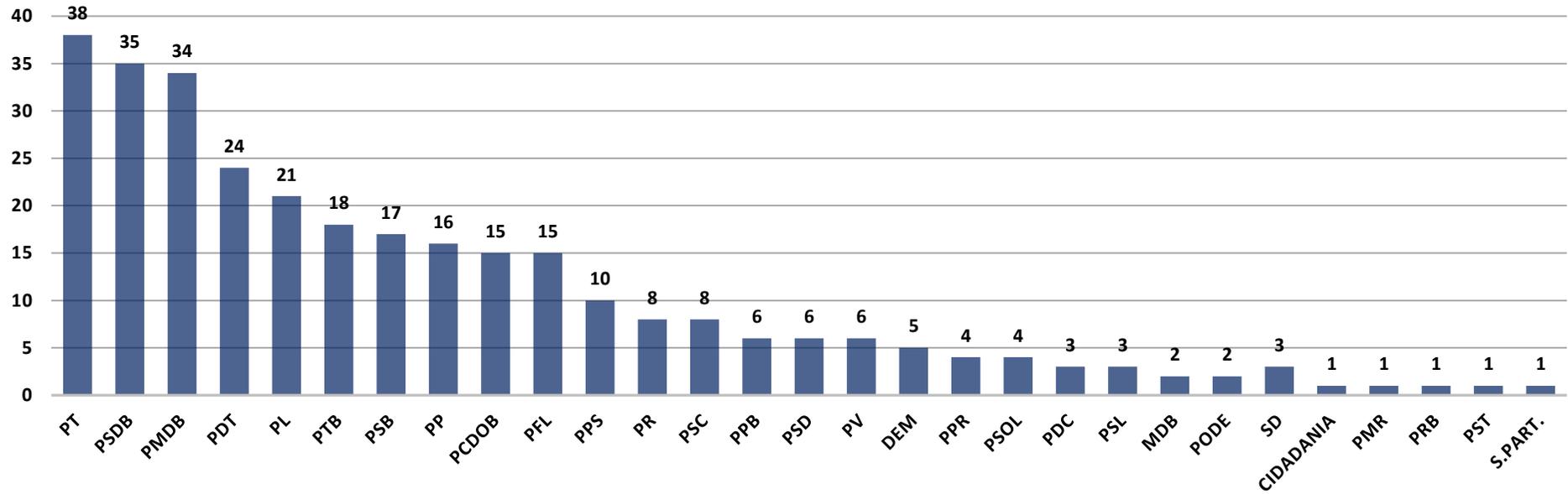
		PRESIDENTE											Total
		BOLSONARO	COLLOR	DILMA I	DILMA II	FHC I	FHC II	ITAMAR	LULA I	LULA II	SARNEY	TEMER	
CASA LEGISLATIVA	CÂMARA	13	34	28	22	26	44	8	66	19	15	22	297
	SENADO	6	25	13	7	10	12	11	26	14	24	9	157
Total		19	59	41	29	36	56	19	92	33	39	31	454

ANEXO II

REQUERIMENTOS DE INSTALAÇÃO DE CPIS POR ANO (1977 – 2021)



ANEXO III
REQUERIMENTOS POR PARTIDO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS



**ANEXO IV –
GOVERNO, PARTIDOS E OBJETIVO DO REQUERIMENTO DE CPI**

PARTIDO DO AUTOR * INVESTIGA O EXECUTIVO? * PRESIDENTE					
PRESIDENTE			INVESTIGA O EXECUTIVO?		Total
			NÃO	SIM	
BOLSONARO	PARTIDO DO AUTOR	CIDADANIA	0	1	1
		DEM	1	0	1
		PDT	1	1	2
		PL	2	0	2
		PODE	1	1	2
		PSB	1	1	2
		PSBD	0	1	1
		PSD	1	0	1
		PSDB	0	1	1
		PSL	2	1	3
		REDE	0	2	2
		SOLIDARI	1	0	1
	Total		10	9	19
COLLOR	PARTIDO DO AUTOR	PCDOB	1	1	2
		PDC	2	1	3
		PDT	4	8	12
		PFL	0	1	1
		PL	1	1	2

		PMDB	3	12	15
		PSB	0	2	2
		PSD	0	1	1
		PSDB	4	8	12
		PST	0	1	1
		PT	2	2	4
		PTB	2	2	4
	Total		19	40	59
DILMA I	PARTIDO DO AUTOR	DEM	0	1	1
		PCdoB	1	2	3
		PCDOB	0	1	1
		PDT	1	0	1
		PMDB	1	3	4
		PP	1	0	1
		PPS	1	1	2
		PR	3	0	3
		PSB	3	0	3
		PSC	0	2	2
		PSD	2	1	3
		PSDB	2	2	4
		PSOL	3	0	3
		PT	5	2	7
		PTB	2	0	2
		PV	1	0	1
Total		26	15	41	

DILMA II	PARTIDO DO AUTOR	PCdoB	1	0	1
		PMDB	1	2	3
		PP	1	0	1
		PPS	0	2	2
		PR	1	1	2
		PSB	1	0	1
		PSC	1	1	2
		PSD	1	1	2
		PSDB	1	4	5
		PSOL	2	0	2
		PT	3	3	6
		PTB	1	0	1
		SD	0	1	1
		Total	14	15	29
FHC I	PARTIDO DO AUTOR	PDT	3	0	3
		PFL	0	4	4
		PMDB	4	2	6
		PP	0	2	2
		PPR	1	3	4
		PSB	1	2	3
		PSD	1	0	1
		PSDB	5	1	6
		PT	3	3	6
		PTB	1	0	1
Total	19	17	36		

FHC II	PARTIDO DO AUTOR	PCdoB	1	0	1
		PCDOB	1	2	3
		PDT	3	2	5
		PFL	5	2	7
		PL	3	0	3
		PMDB	2	0	2
		PPB	4	2	6
		PPS	1	0	1
		PSB	3	4	7
		PSDB	6	2	8
		PT	3	6	9
		PTB	2	1	3
		S.PART.	1	0	1
		Total	35	21	56
ITAMAR	PARTIDO DO AUTOR	PDS	0	1	1
		PDT	1	2	3
		PL	0	1	1
		PMDB	1	1	2
		PP	1	1	2
		PPR	1	2	3
		PSD	1	0	1
		PSDB	2	1	3
		PT	1	1	2
		PTB	0	1	1
Total	8	11	19		

LULA I	PARTIDO DO AUTOR	PCdoB	2	1	3
		PFL	9	4	13
		PL	15	2	17
		PMDB	5	5	10
		PMR	0	1	1
		PP	3	1	4
		PPS	2	3	5
		PSB	3	1	4
		PSC	0	1	1
		PSDB	2	8	10
		PT	12	2	14
		PTB	2	4	6
		PV	4	0	4
		Total	59	33	92
LULA II	PARTIDO DO AUTOR	DEM	1	1	2
		PCdoB	1	0	1
		PDT	0	1	1
		PFL	1	0	1
		PMDB	1	1	2
		PP	2	1	3
		PPS	1	0	1
		PR	2	1	3
		PRB	1	0	1
		PSB	0	1	1
		PSDB	2	7	9

		PSOL	0	1	1
		PT	0	2	2
		PTB	2	2	4
		PV	1	0	1
	Total		15	18	33
SARNEY	PARTIDO DO AUTOR	PCDOB	0	1	1
		PDC	1	1	2
		PDS	0	1	1
		PDT	0	4	4
		PFL	1	5	6
		PMDB	6	10	16
		PMN	1	1	2
		PSB	0	1	1
		PSDB	1	2	3
		PTB	1	2	3
	Total		11	28	39
TEMER	PARTIDO DO AUTOR	DEM	0	1	1
		MDB	0	1	1
		PDT	1	0	1
		PL	1	0	1
		PMDB	1	0	1
		PP	1	1	2
		PPS	1	0	1
		PR	1	2	3
	PROS	0	1	1	

		PSB	1	1	2
		PSC	1	2	3
		PSDB	1	4	5
		PSOL	1	0	1
		PT	1	2	3
		PTB	3	1	4
		SD	1	0	1
	Total		15	16	31
	Total		231	223	454