

WORKING PAPER

Controle Legislativo e Accountability no Brasil: As Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão

CADAH, L. Q., CENTURIONE D. P., VASSELAI, F.

Autores:

Lucas Queija Cadah (lucas.cadah@usp.br)

Fabricio Vasselai (fabriciovasselai@gmail.com)

Danilo de Pádua Centurione (danilo_centurione@hotmail.com)

Instituições:

Departamento de Ciência Política da USP (DCP – USP)

Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da USP (NUPPs – USP)

Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, para apresentação na mesa, Regimes políticos e qualidade da democracia: considerações acerca de Brasil, Colômbia e Venezuela em 27 de Abril.

Resumo: A literatura comparada usualmente aponta para as deficiências dos mecanismos de accountability horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina. Apesar deste déficit institucional ser muito enfatizado, poucos estudos empíricos tem se ocupado de medir a accountability horizontal nestes países. Para tentar preencher esta lacuna, em nosso estudo, o foco é o papel do Legislativo como agência de controle horizontal na democracia brasileira. O nosso ponto de partida é o suposto normativo de que o aumento dos mecanismos efetivos de controle e vigilância é uma das condições para a melhoria da qualidade institucional das novas democracias. Em particular, nossa atenção está voltada para as Comissões Parlamentares de Inquérito em ambas as Casas Legislativas do Brasil (1988-2010) que são importantes instrumentos de rede institucional de accountability. Através de dados empíricos nós compilamos os relatórios finais das CPIs, tentando responder as seguintes perguntas: 1) quem propõe e quem comanda as CPIs; 2) quais são seus padrões de resultados. Nosso principal objetivo é responder se existe necessariamente um *tradeoff* entre governabilidade e accountability horizontal.

Palavras-Chave: Accountability; Controle Legislativo; CPIs

1. Introdução

A posição que as CPIs ocupam no cenário político brasileiro são destaque não só nos noticiários como também no embate político cotidiano. Apesar da proeminência dessas comissões existem poucas pesquisas que explorem seu impacto, função e alcance no sistema político brasileiro. Nosso objetivo é discutir se dentro das relações entre Executivo e Legislativo no nosso presidencialismo de coalizão, existe um *trade-off* entre governabilidade e accountability. Seria possível em um sistema que atinge governabilidade através da força do Executivo ser alvo de controle por parte do Legislativo ou essa força do Executivo engessa por definição a possibilidade de controle parlamentar?

As Comissões Parlamentares de Inquérito são objeto de sentimentos contraditórios por parte da sociedade e da imprensa. Ao mesmo tempo em que é lugar comum dizer que as CPIs nunca levam a lugar algum, sempre que se acha necessário investigar melhor algum acontecimento no âmbito do governo, defende-se fervorosamente a instalação de CPIs. Ao mesmo tempo em que os críticos têm a certeza prévia de como acabarão (em “pizza”), os governos fazem de tudo para evitá-las e sempre recorrem à frase de que, sobre elas, sabe-se como começam, mas nunca como terminam. Um dos objetivos deste artigo é explorar as atribuições, limites e, através de dados, avaliar o desempenho das CPIs. Tentamos responder a pergunta do título verificando se no escopo de suas atribuições as CPIs contribuem para a fiscalização e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal.

O debate sobre o controle legislativo e o papel das CPIs encontra-se na rubrica de pesquisas sobre *accountability*, conceito cuja definição seminal em torno da idéia de responsabilização é frequentemente atribuída a O’Donnel (1998). Este termo vem sendo largamente utilizado nos trabalhos contemporâneos de ciência política, e o tratamento das chamadas dimensões verticais e horizontais da *accountability* está crescendo fortemente no debate acadêmico sobre a boa governança: “esse fenômeno traduz um processo mais amplo pelo qual a responsabilização adquiriu grande centralidade não só no léxico das Ciências Sociais, mas também na mídia. É significativo que, no final de 2004, no site de buscas Google, o número de referências à responsabilização

(*accountability*) tenha alcançado a notável marca de 115 milhões de registros” (MELO 2007, p.12).

Deixando de lado neste trabalho os vários estudos (MANIN *et alii*, 2006) e propostas de melhoria na dimensão vertical da *accountability*, ou seja controle social-eleitoral dos poderes, no estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito interessa-nos de modo particular a extensão legal da *accountability* horizontal. Ou seja, do controle e responsabilização institucional entre poderes. Essas instituições responsáveis pela prestação de contas assumem papel nodal nas democracias representativas por pretenderem assegurar que atores atendam aos interesses dos representados. O fortalecimento efetivo dos mecanismos de controle e fiscalização é uma das condições para o melhoramento da qualidade institucional das novas democracias. E, segundo Figueiredo, “analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina” (2002:689).

Em termos da *accountability* horizontal as CPIs correspondem ao chamado controle político. Ou seja, é a dimensão da prestação de contas e fiscalização em que os parlamentares organizam-se para investigar um fato passível de inquérito e de natureza eminentemente política. No entanto, seguindo as novas interpretações da Ciência Política sobre a predominância de um Executivo forte garantidor da governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), muitos autores e atores sociais vêm acusando o que seria a ineficiência das CPIs. A inoperância das CPIs, a ambivalência de seus resultados e até mesmo a utilização dessas comissões como instrumento espúrio, são identificadas como marcas da existência dessas comissões no Congresso Nacional (REIS, 2007). No entanto, assim como a falta de governabilidade no Brasil foi dada de barato durante décadas, poucas pesquisas sistemáticas e empíricas são feitas para investigarmos a situação dos mecanismos de *accountability* horizontal em nosso sistema político. Neste trabalho, pretendemos ajudar nesse esforço. Primeiro discutimos a inserção das CPIs no arcabouço institucional brasileiro, a segunda seção trata das CPIs nos diferentes contextos políticos de 1988 até 2010. Na terceira parte analisamos os relatórios finais de todas as CPIs instaladas da Câmara, Senado e Mistas entre 1999 e início de 2010, mas sempre à luz do que se pode cobrar das CPIs. Ou seja, à luz de seu escopo e alcance institucional. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

2. As CPIs na nova ordem constitucional

A opção das Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de controle da Câmara de Deputados sobre o poder Executivo vem estando presente nas constituições brasileiras desde a carta de 1934, com um breve interregno da carta ditatorial de 1937. Para o Senado, desde a carta de 1946. E como bem aponta Nina (2005), mesmo antes disso, inclusive no Império, já era possível detectar no funcionamento legislativo brasileiro embriões não institucionalizados do que viriam a ser as CPIs.

Mas foi com a atual Constituição de 1988 que as comissões parlamentares de inquérito conseguiram seu momento de maior força institucional. Nas palavras de Bulos (2001:190), “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”. Além disso, Nina comenta que a mais recente regulação sobre essas comissões “inovou, dando poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às comissões congressuais de inquérito, que não eram contemplados nos textos anteriores” (2005:372).

No entanto, esse poder judicial das CPIs, sempre invocado pela literatura sobre o tema, 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 texto de Moraes: “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” (2000:281).

Na ausência dessa melhor definição legal sobre o escopo de instrumentos de que a Constituição ampara as CPIs, o paradigma enxergado por Moraes parece bem acurado. Para ele, essas comissões “portanto e 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” (2000:282). Do ponto de vista investigativo, por exemplo, na atual Constituição as CPIs

passaram a poder 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. Ainda que, diferentemente do Poder Judiciário, não possam decretar nenhuma medida cautelar para assegurar “a eficácia de eventual sentença condenatória, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode se exercido por juízes” (STF, 1999). Desse modo, CPIs não podem decretar nenhum tipo de prisão, nem mesmo preventiva, bem como não podem aplicar cautelas como indispor bens, arrestar, decretar hipotecas, proibir ausência da cidade ou país, etc.

Já no que se refere ao processo de instauração das CPIs, em seu desenho institucional desde a Constituição de 1988¹, o que se poderia chamar de ciclo completo de uma CPI envolve quatro etapas: a requisição/aprovação, a instalação, o andamento e a conclusão. 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.

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, *ad hoc*. 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. Na Câmara, existe uma limitação interessante: em geral apenas cinco CPIs podem existir simultaneamente: no artigo 35 § 4º do regimento interno, diz-se 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,

¹ As comissões parlamentares de inquérito são regidas pelas seguintes leis. Instalação: artigo 58, § 3º da Constituição Federal. Funcionamento: no caso das CPIs da Câmara, está nos artigos 35 a 38 do Regimento Interno da Câmara; nas do Senado, artigos 145 a 153 do Regimento Interno do Senado; no caso das CPIs mistas, artigo 21 e parágrafo único do Regimento Comum do Congresso Nacional.

serve muitas vezes de instrumento para que a coalizão governista crie CPIs para impedir a instalação de futuras comissões.

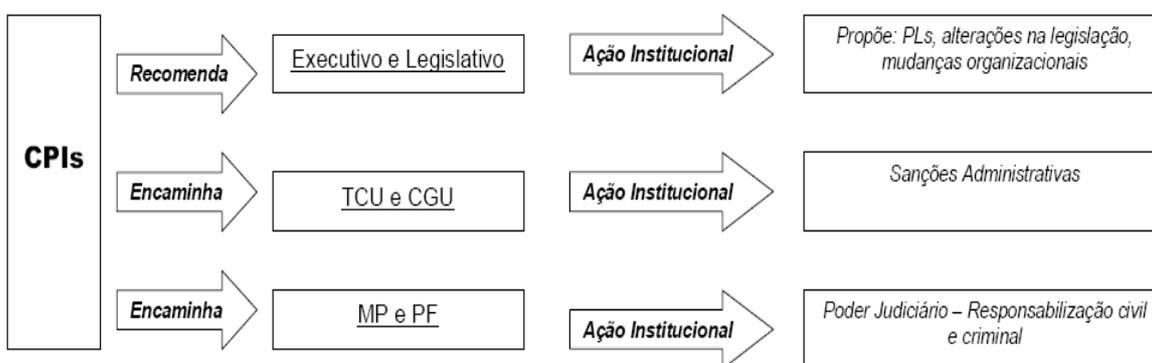
A formação das CPIs segue a lógica geral do Congresso Nacional para todas suas comissões permanentes ou temporárias: cada partido tem direito a espaço proporcional às suas bancadas na casa, preenchido com membros indicados pelos líderes partidários. Obviamente, isso significa que o Executivo tende a carregar para dentro de cada CPI a maioria que possui no plenário em geral. Mas ao mesmo tempo, é esse instrumento que garante a representação das minorias: 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. Isso significa que a coalizão do Executivo poderia tentar travar ou postergar uma comissão de inquérito fazendo com que os partidos da base aliada não indicassem membros para as CPIs sensíveis aos interesses do governo. Nesse caso, na Câmara de Deputados o artigo 33 do Regimento Interno outorga ao presidente de CPI a nomeação dos membros. Esse tipo de impasse aconteceu na importante CPI dos Bingos, em 2004, em que os governistas recusavam-se a indicar seus representantes. Na ocasião, o STF reforçou esse entendimento pois também anuiu à obrigatoriedade de que se indiquem os membros da CPI, para que não se restrinja o direito das minorias. Nessa garantia do Judiciário à nomeação dos membros de CPIs como obrigatória para que o Legislativo fiscalize o Executivo nota-se, é preciso ressaltar, um perfeito funcionamento do controle entre poderes.

No que se refere ao andamento das CPIs, 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. Um exemplo é feito por Pereira (2010), ao estudar o caso da CPI da Crise do Tráfego Aéreo. Para ela, ficou patente que “o Relator impôs o ritmo da maioria aos trabalhos da CPI ao decidir pelo agrupamento dos requerimentos por temas, desrespeitando a ordem de apresentação. Além disso, o Relator e o Presidente da Comissão atuaram para minimizar a importância dos requerimentos apresentados pela Minoria” (p.27). Mas curiosamente, seus dados apontam no sentido inverso a seu argumento: no que se refere ao

requerimentos internos dessa CPI que ela analisa, o governo conseguiu aprovar 91% dos que propôs e a oposição 85%. Ainda assim, esse tipo de estudo sobre a fase de andamento das CPIs é exemplo de um caminho interessante para futuras pesquisas.

Um detalhe digno de nota sobre essa etapa do andamento é a questão dos prazos: 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. E a importância desse elemento é ainda mais evidente quando lembramos aquela limitação, já citada, para a existência de apenas cinco CPIs funcionando simultaneamente na Câmara em situações ordinárias. Além disso, é claro que como as comissões de inquérito e seus resultados tanto podem se alimentar do como alimentam o noticiário, o contexto temporal em que as CPIs se iniciam, se desenvolvem e terminam é fator seguramente levado em conta pelos atores políticos envolvidos.

Figura 1
Ações das CPIs



Do ponto de vista de suas conclusões, todas CPIs devem apresentar um relatório à mesa da casa onde foi criada. Que como dito, não precisa ser aprovado em plenário - já passa a valer automaticamente. Nele pode haver resoluções, projetos de lei, indiciamentos, encaminhamento e recomendações aos outros poderes. Caberia a 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, como vimos, as CPIs por sua natureza completamente

investigatória não têm atribuição constitucional de julgar ou impor penas, no marco jurídico nacional devem produzir relatórios finais com recomendações e encaminhamentos às outras instituições para a responsabilização civil ou criminal dos envolvidos. Como demonstra a figura 1.

Os poderes de investigação e o escopo dos fatos investigáveis sofrem limitações constitucionais. O campo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito é delimitado pela área de competência constitucional do Legislativo. São investigáveis fatos concernentes ao objeto de disciplina em lei, de deliberação, controle ou fiscalização parlamentar. Portanto, no texto constitucional, está implícita a idéia de que as Comissões de Inquérito não abrangem senão temas do escopo de ação e controle do Congresso Nacional. Os domínios das CPIs não são ilimitados e a própria tripartição dos poderes evidencia os limites e funções para cada um, objetivando equilíbrio e harmonia entre os três poderes. Cabe as Comissões Parlamentares de Inquérito agir no campo de pesquisa probatória, poderes de outra natureza poderiam interferir no conjunto de competências dos Poderes Executivo e Judiciário (SALGADO, 2001).

3. As CPIs e o contexto político brasileiro (1988-2010)

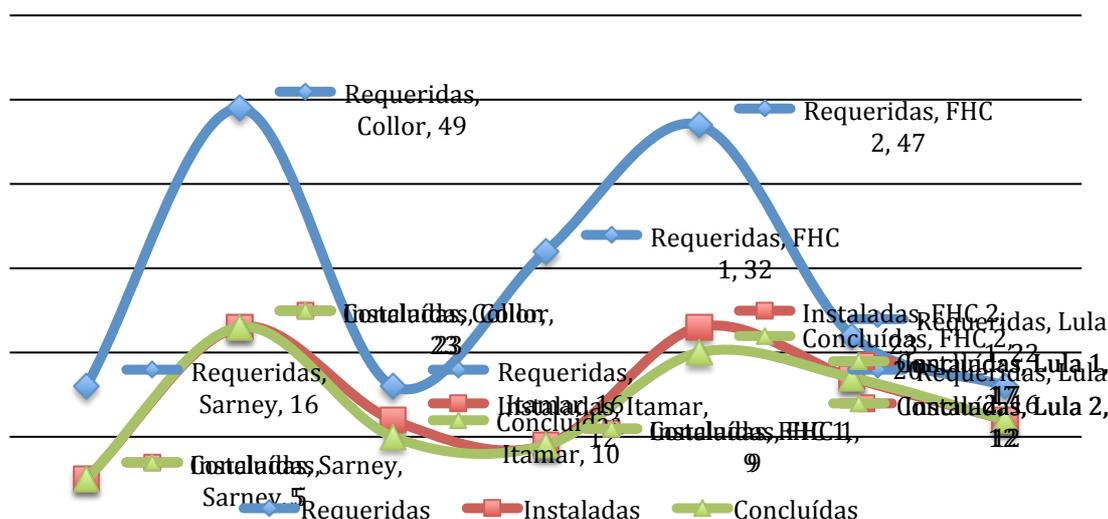
O objetivo desta seção é analisar a inserção das CPIs na vida institucional brasileira após a Constituição de 1988, sobre a lógica do presidencialismo de coalizão. Partimos de uma série histórica abrangente que vai desde a promulgação da Constituição de 1988 até o último governo de Lula, incluindo dados da Câmara dos Deputados Federais, do Senado e as Mistas. Temos assim um total de 198 CPIs propostas, sendo que 139 correspondem a Câmara, 30 do Senado e 29 são Mistas. O nosso objetivo é mostrar as diferenças de incidência das CPIs entre os governos e qual foi o comportamento do bloco governista e da oposição².

O gráfico 1 nos dá a dimensão da variação de CPIs nos diferentes governos, seguindo três critérios: requisição, instalação e conclusão. Das 198 CPIs propostas ao longo desse período, 101 foram instaladas e dessas, apenas 5 não foram concluídas, todas elas da

² Dentre os diferentes critérios utilizados para classificar os parlamentares entre oposição e governo, optamos aqui por agrupar os partidos da coalizão como aqueles detentores de cargos ministeriais.

Câmara: duas pedidas pela oposição a Itamar, duas pedidas pela oposição e uma pela situação durante o governo FHC 2. Em termos mais gerais podemos ver que a partir do momento que uma CPI é instalada a probabilidade de que ela obtenha sucesso é muito alta. Isso mostra que a “morte” de uma CPI geralmente se dá no processo de instalação, uma vez instalada é difícil que não seja concluída. Uma CPI proposta e instalada tanto pela oposição ou pela coalizão possuiu grandes chances de ter sucesso, apresentando relatórios e conclusões.

Gráfico 1 – Total de CPIs requerida, instaladas e concluídas nas três casas legislativas nacionais, por governo



Analisando os dados mais de perto, vemos que durante o mandato de Collor o pico de CPIs se explica pelas graves circunstâncias políticas do momento. Posteriormente o destaque fica por conta das diferenças entre os dois governos de FHC e Lula. Considerando que durante esse período o Brasil viveu um período de estabilidade democrática, as diferenças se explicariam pela estratégia dos atores políticos na arena legislativa. As tabelas 1 e 2 ajudam a entender melhor essas discrepâncias.

Observando o total de CPIs propostas desde 1988, a oposição requisitou 66% e do total das instaladas respondeu por 62%. Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique comparativamente o número de CPIs requeridas foi alto, mas a instalação foi proporcionalmente mais baixa. No primeiro mandato de FHC, das CPIs propostas a oposição requisitou 59% e das instaladas foi responsável por 67%.

Tabela 1 - CPIs propostas em cada uma das casas legislativas, de acordo com se os autores do pedido de CPI

eram ou não da base do governo

		Câmara		Mistas		Senado		Total	
Sarney	Oposição	5	50%	1	50%	2	50%	8	50%
	Coalizão	5	50%	1	50%	2	50%	8	50%
	Total	10		2		4		16	
Collor	Oposição	31	94%	9	90%	6	100%	46	94%
	Coalizão	2	6%	1	10%	0	0%	3	6%
	Total	33		10		6		49	
Itamar	Oposição	8	67%	2	50%	0		10	63%
	Coalizão	4	33%	2	50%	0		6	38%
	Total	12		4		0		16	
FHC 1	Oposição	15	58%	2	100%	2	50%	19	59%
	Coalizão	11	42%	0	0%	2	50%	13	41%
	Total	26		2		4		32	
FHC 2	Oposição	28	67%	0	0%	0	0%	28	60%
	Coalizão	14	33%	1	100%	4	100%	19	40%
	Total	42		1		4		47	
Lula 1	Oposição	2	22%	3	38%	3	60%	8	36%
	Coalizão	7	78%	5	63%	2	40%	14	64%
	Total	9		8		5		22	
Lula 2	Oposição	4	57%	2	100%	5	71%	11	69%
	Coalizão	3	43%	0	0%	2	29%	5	31%
	Total	7		2		7		16	
Total	Oposição	93	67%	19	66%	18	60%	130	66%
	Coalizão	46	33%	10	34%	12	40%	68	34%
	Total	139		29		30		198	

Tabela 2 - CPIs instaladas em cada uma das casas legislativas, de acordo com se os autores do pedido de CPI eram ou não da base do governo

		Câmara		Mistas		Senado		Total	
Sarney	Oposição	0		0	0%	2	50%	2	40%
	Coalizão	0		1	100%	2	50%	3	60%
	Total	0		1		4		5	
Collor	Oposição	7	100%	9	90%	6	100%	22	96%
	Coalizão	0	0%	1	10%	0	0%	1	4%
	Total	7		10		6		23	
Itamar	Oposição	5	71%	3	60%	0		8	67%
	Coalizão	2	29%	2	40%	0		4	33%
	Total	7		5		0		12	
FHC 1	Oposição	3	75%	1	100%	2	50%	6	67%
	Coalizão	1	25%	0	0%	2	50%	3	33%
	Total	4		1		4		9	
FHC 2	Oposição	12	67%	0	0%	0		12	52%
	Coalizão	6	33%	1	100%	4		11	48%
	Total	18		1		4		23	
Lula 1	Oposição	2	22%	3	43%	0	0%	5	29%
	Coalizão	7	78%	4	57%	1	100%	12	71%
	Total	9		7		1		17	
Lula 2	Oposição	4	57%	2	100%	2	67%	8	67%
	Coalizão	3	43%	0	0%	1	33%	4	33%
	Total	7		2		3		12	
Total	Oposição	33	63%	18	67%	12	55%	63	62%
	Coalizão	19	37%	9	33%	10	45%	38	38%
	Total	52		27		22		101	

Tabela 3 - Total de Presidentes e Relatores de CPIs das três casas legislativas que pertenciam à coalizão em cada governo

		Presidentes		Relatores	
Sarney	da Coalizão	5	100%	3	60%
	Total	5		5	
Collor	da Coalizão	8	38%	6	27%
	Total	21		22	
Itamar	da Coalizão	8	67%	11	92%
	Total	12		12	
FHC 1	da Coalizão	8	89%	6	75%
	Total	9		8	
FHC 2	da Coalizão	19	86%	22	100%
	Total	22		22	
Lula 1	da Coalizão	9	53%	11	65%
	Total	17		17	
Lula 2	da Coalizão	11	85%	10	77%
	Total	13		13	
Total	da Coalizão	68	69%	69	70%
	Total	99		99	

Ao longo do segundo governo a oposição requisitou 60% das CPIs que foram propostas e correspondeu a 52% do total de CPIs instaladas. Nos governos de Lula, o número de CPIs propostas foi menor do que nos períodos anteriores só que a diferença foi pequena entre as CPIs requeridas e instaladas. O percentual de CPIs propostas pela oposição durante o primeiro mandato de Lula foi de 36% e no segundo governo de 69%. Considerando as CPIs instaladas também nos dois governos do presidente Lula, a oposição foi responsável por 29% e 67% respectivamente.

A tabela 3 aparentemente indica uma tendência inversa à das duas primeiras: enquanto a oposição vem sendo responsável por cerca de dois terços tanto das CPIs requeridas quanto das que chegam a ser instaladas, a proporção se inverte quanto ao comando dos dois postos chave das comissões. A situação vem conseguindo, em geral, fazer 70% das relatorias e das presidências das comissões. Isso sugere que há menos espaço para a oposição comandar CPIs do que para requerê-las ou aprová-las, mas isso não pode ser tido como um sufocamento da oposição. Ora, é evidente que, dadas as normas de proporcionalidade que regem a composição e distribuição de cargos das comissões, a maioria teria de ganhar mais do que perder na formação das CPIs em geral. Surpreende, na verdade, que cerca de 30% tenham a efetiva participação de partidos de fora da base ministerial comandando um dos cargos-chave.

É claro que se pode relativizar esse montante. Outro modo de olhar a questão é identificar os casos em que a base aliada tem a presidência OU a relatoria. Ou seja: pode ser que muitos casos de CPI em que partidos de fora da base possuem apenas ou a relatoria ou a presidência, o outro desses cargos fique nas mãos da base. Devem ser raros os casos em que partidos de fora da base conseguiram ocupar ambos os postos de uma mesma comissão. E de fato é verdade: isso aconteceu em apenas 10% do total de comissões das 3 casas legislativas. E aconteceu em apenas dois governos: no de Collor (caso de 8 das 23 instaladas) e em Lula 1 (2 das 17 instaladas). Em todas as outras, a base aliada ocupou um dos dois postos centrais das comissões de inquérito. No entanto, não se pode enxergar tanta estranheza nesse fato: estaria o analista apenas satisfeito com o cenário de total comando da oposição nas CPIs, sendo esse obviamente um cenário implausível em qualquer sistema em que haja maioria consolidada? É preciso chamar a atenção que das 63 instaladas nas três casas legislativas no período a pedido de partidos de fora da base ministerial de governo, temos informação completa sobre relatoria e presidência para 59; desses casos, ao menos um dos dois cargos ficou com algum partido de fora da base em 36 CPIs (61%). É evidente que mesmo os esforços de *accountability* horizontal, quando partirem do Legislativo, serão fruto de uma composição e/ou de um embate político entre oposição e situação, entre minorias e maioria. O Legislativo é o poder por excelência onde isso deve mesmo ocorrer, portanto não está desvirtuando a *accountability* horizontal que deveria fazer, mas sim executando-a precisamente de acordo com as particularidades do funcionamento dessa casa. Não se pode esperar do Legislativo que faça uma fiscalização horizontal apolítica, não mediada pelo embate de forças, tal como se poderia esperar de outras instâncias.

Além disso, é certo afirmar que o papel das CPIs em criar notícias, pautar o noticiário político e com isso acionar os alarmes de incêndio, a rigor depende menos de comandar presidência ou relatoria e mais de conseguir fazer as comissões serem instaladas. Nesse sentido, seria possível afirmar que quanto às CPIs, as oposições vêm possuindo um espaço considerável para acionar os alarmes de incêndio, ainda que espaço maior do que aquele que efetivamente conseguem para comandar as investigações. Isso não é pouca coisa: os parlamentares brasileiros da minoria não comandam a maioria das comissões simplesmente como se é de esperar para minorias, mas têm a possibilidade de estabelecer comissões e assim chamar atenção a problemas. E como veremos a seguir, até mesmo têm a possibilidade concreta de conseguir que as CPIs não acabem em pizza,

como se diz. Dito de outro modo, iremos averiguar se as comissões estão ou não conseguindo cumprir seus papéis, a despeito de quem as requer ou de quem as comanda.

4. O desempenho das CPIs

Nesse sentido, só é possível avaliar o desempenho de uma CPI considerando suas atribuições. Não é plausível cobrar dessas comissões o que elas não poderiam oferecer. Elas não são as últimas responsáveis pelo resultado final das investigações que conduzem, mas sim por outros três momentos importantes e prévios aos resultados: chamar a atenção pública para um problema, forçar o início de investigações que de outro modo não ocorreriam, conduzir investigações que tanto se beneficiam da *expertise* do Congresso como contribuem para o adensamento dessa *expertise*

Uma boa maneira de medir o desempenho de uma CPI é olhar para o seu relatório final. Analisamos e classificamos o conteúdo dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas e concluídas na Câmara dos Deputados e Senado Federal, incluindo as Mistas, no período de 1999 até 2010. A motivação e o papel desse esforço é preencher a ausência, na literatura existente, de uma análise dos relatórios finais das CPIs, ou seja, o conteúdo final e as conclusões das Comissões. Para o período anterior a 1999, ainda não havia cópias digitais dos relatórios das CPIs da Câmara de Deputados, mas seguramente uma pesquisa futura poderá incluir esse material. O total de CPIs analisadas foram 43 (29 da Câmara, 7 do Senado e 7 Mistas), e o procedimento adotado consistiu na leitura dos seus relatórios, anotando cada vez que a CPI fazia alguma recomendação ou acionava algum instrumento contido em nossa tipologia. A construção dessa tipologia foi feita com base em dois objetivos: o primeiro foi verificar o tipo de recomendações feitas pelas CPIs; o segundo foi verificar mais especificamente quais instituições vêm sendo acionadas pelas.

Tabela 4 - Número de CPIs (1999-2010) que apresenta cada tipo de conclusão em seus relatórios*

Instituição / Casa	CDF		SENADO		MISTA		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aciona indiciamento	10	34,5	3	42,9	5	71,4	18	41,9
Propõe Lei ou Alteração na Legislação	18	62,1	7	100	7	100	32	74,4
Sugere a criação de Comissão Especial	3	10,3	2	28,6	2	28,6	7	16,3
Total de CPIs analisadas:	29		7		7		43	

*Uma mesma CPI pode apresentar mais de um dos tipos de conclusão dessa classificação, ao mesmo tempo.

Fonte: <www.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>

Na tabela 4, é possível notar as vezes em que cada um dos 3 tipos de CPIs pediu indiciamentos, propôs alteração de legislação ou sugeriu criação de novas comissões especiais para dar sequência ao tema investigado. Por um lado, fica bastante claro que as Comissões Parlamentares de Inquérito com muita frequência contêm em seus relatórios finais propostas propriamente legislativas, como Projetos de Lei e/ou propostas de alterar a legislação. Isso ocorre em todas as CPIs do Senado Federal e nas Mistas; e em três quartos das totais analisadas, incluindo a Câmara dos Deputados (32 do total de 43 CPIs). Durante a investigação os membros da mesa apuram fatos e muitas vezes se deparam com insuficiências, ausências e excessos na legislação brasileira. Diante disso encaminham no relatório final propostas de projetos de lei e alterações na legislação. A CPI do Judiciário (Senado), por exemplo, elaborou projeto de lei que definia os crimes de responsabilidade de magistrados dos Tribunais Superiores Regionais e Federais, bem como, juízes federais, desembargadores e membros do Ministério Público. No caso da CPMI dos Cartões Corporativos, apresentou projeto de lei que tem como objetivo normatizar o uso dos cartões limitando-os ao uso para suprimento de fundos. Isso significa dizer que efetivamente as CPIs estão se preocupando com papel de controle do Legislativo como um todo, e acionando esse poder como locus de resolução dos problema encontrados nas investigações. Essa percepção também é corroborada pelos poucos casos em que nas CPIs analisadas o relatório final indicou a necessidade de criação de uma Comissão Temática especial para tratar do tema, isso ocorre, por exemplo, com a CPI do Futebol (Senado).

Por outro lado, é verdade que essa tabela nos mostra que os pedidos de indiciamento direto de pessoas físicas ou jurídicas investigadas não foram tão frequentes na Câmara (10 de 29, ou seja um terço) como nas CPIs mistas ou do Senado. À primeira vista, isso

poderia ser um indicio de concessão nas negociações intra CPIs: comissões conseguem mais tentar alterar positivamente leis e estruturas públicas, ou seja mirando o *status quo* futuro, do que responsabilização dos investigados pelo ocorrido no *status quo ante*. Mas, é preciso cautela nessa interpretação, como mostraremos a seguir.

Tabela 5 - Número de CPIs (1999-2010) que aciona cada instituição em seus relatórios*

	CDF		MISTA		SENADO		TOTAL	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Legislativo	23	79,3	7	100,0	4	57,1	34	79,1
Judiciário	13	44,8	5	71,4	2	28,6	20	46,5
Executivo	28	96,6	6	85,7	5	71,4	39	90,7
Ministério Público	25	86,2	6	85,7	6	85,7	37	86,0
Polícia Federal	15	51,7	5	71,4	4	57,1	24	55,8
Tribunal de Contas da União	14	48,3	3	42,9	5	71,4	22	51,2
Controladoria Geral da União	1	3,4	3	42,9	2	28,6	6	14,0
Total de CPIs analisadas:	29		7		7		43	

*Uma mesma CPI pode acionar mais de uma instituição dessa classificação, ao mesmo tempo.

Fonte: <WWW.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>

Na tabela 5, observamos as vezes em que os relatórios finais das CPIs acionaram cada uma das principais instituições possíveis. Note-se que as recomendações que levam a responsabilização criminal e civil pela Polícia Federal ou Ministério Público relativizam aquelas conclusões no que se refere às tentativas de responsabilização por parte das CPIs. Não é porque não peçam sempre o indiciamento direto e nominal de investigados, que as comissões não estão atentas à necessidade responsabilização. Todas as vezes que acionam a PF, e na maioria das vezes em relação ao Ministério Público, os relatórios referem-se a questões de responsabilização civil e criminal. Esse ponto é interessante já que tanto o MP é responsável por processar os indiciados da CPI, como algumas vezes a CPI pede pra o MP e/ou a PF investigarem e abrirem inquérito sobre determinada pessoa física ou jurídica. Na verdade, os resultados parecem bastante positivos quanto às instituições de controle que compõe o Sistema de Integridade Nacional (SPECK, 2002) - que se traduz no conjunto de elementos institucionais que visam garantir a

integridade no sistema político brasileiro (MP, PF, TCU, CGU) ³. Boa parte das análises na ciência política brasileira ressalta a crescente institucionalização dos mecanismos de controle interno e externo da administração pública. O processo de institucionalização vem ocorrendo e as instituições de controle, os canais de difusão vertical e horizontal, cresceram quantitativa e qualitativamente, tornando a responsabilização mais complexa: “várias instituições mediadoras, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e as ouvidorias, se dirigem diretamente ao administrador, solicitando informações e responsabilizando-os por seus atos.” (SPECK, 2000:22).

Nossos resultados indicam que as CPIs trabalham de maneira complementar com os demais órgãos de controle, ou seja dentro do papel que possui dentro do atual arcabouço institucional, fazendo parte de uma rede de instituições de *accountability* que funcionam de modo relacional como podemos observar. Mesmo indiciando pouco nominalmente os investigados, solicita investigação desses para o MP e à Polícia na grande maioria dos casos. Do total de 43 CPIs analisadas, 24 (56%) propuseram indiciamentos diretamente à Polícia Federal. E 37 (86%) encaminharam recomendações para o Ministério Público. Além disso, os dados apresentam padrão de regularidade nas duas casas e nas CPIs mistas. Já que nas CPIs da Câmara dos Deputados 86% dos relatórios finais continham encaminhamentos ao Ministério Público, o valor praticamente é repetido para Senado 85% e Mistas 85%. Isso faz do Ministério Público a instituição mais acionada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. A explicação para esse protagonismo do Ministério Público deriva do reforço de suas atribuições pela Constituição de 1988 e assenta-se sobre sua atuação, de considerável influência no combate à corrupção no país, responsável pela maior ativação dos tribunais nesses casos, sendo sua principal marca a independência institucional em relação aos outros órgãos do governo. Com efeito, ele é considerado a principal inovação no arcabouço institucional brasileiro, “entre as instituições brasileiras essa talvez seja a mais singular [...] havendo ou não punição uma conclusão se impõe: já não se pode mais afirmar que certos agentes públicos e grupos privilegiados estão inteiramente blindados. O Ministério Público tem contribuído para forçar rachaduras” (SADEK, 2008:543-549).

³ Como afirma Fabiano Santos, “os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção foram aqueles que aperfeiçoaram as instituições de controle, como Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. É fato notório que no Brasil tais instituições têm aumentado sua participação e importância no processo político.” (SANTOS, 2008, p. 65).

No caso da responsabilização administrativa, repare-se que nada menos do que a metade dos relatórios analisados encaminham conclusões e pedidos de verificação de contas ao TCU (Tribunal de Contas da União). E considere-se que nem todas as CPIs envolvem especificamente temas ligados a contas públicas, o que só torna mais significativo esse acionamento do TCU. Essas recomendações podem vir sob a forma de encaminhamentos para investigações de determinado projeto em execução, ou nas contas de algum órgão da administração pública. Vale lembrar que o TCU é um órgão do próprio Poder Legislativo que auxilia o Congresso na fiscalização contábil e orçamentária. Já a CGU (Controladoria Geral da União) foi acionada em apenas 6 do total de 43 CPIs (14%). Uma explicação para o baixo número de encaminhamentos das CPIs para a CGU poderia ser que essa instituição encontrar-se em vias de institucionalização. A Controladoria Geral da União foi criada em 2003 como órgão central do Poder Executivo no que se refere às funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção. A atual Controladoria-Geral da União tem por origem a Corregedoria Geral da União, instituída por medida provisória em 2001, com o propósito de combater no âmbito do Executivo a fraude e a corrupção, promovendo a defesa do patrimônio público. As análises indicam que a CGU têm estado especialmente ativa na fiscalização da aplicação dos recursos federais que são enviados aos estados, porém, apresenta ainda atuação discreta, pois se encontra em vias de consolidação institucional (TAYLOR, 2007).

E por fim, nas três primeiras linhas da tabela podemos acompanhar as recomendações para os três poderes. Esse acionamento pode ser feito através de recomendações e/ou encaminhamentos: são desde recomendações de mudanças de políticas públicas até sugestões de mudanças organizacionais das instituições. As recomendações ao Executivo e Legislativo são em sua maioria orientações de caráter administrativo e organizacional, de alterações em ministérios e comissões, e englobam desde recomendações mais genéricas e amplas até as mais objetivas. Para ficarmos em apenas um caso, vejamos o exemplo da CPI dos Medicamentos instalada na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura. Essa CPI recomenda ao Executivo, por exemplo, que tome as medidas cabíveis para evitar o lucro excessivo nas vendas de remédio no âmbito nacional. O mesmo relatório recomenda diretriz mais objetiva de regulação: que o Poder Executivo extinga uma portaria específica tendo em vista a inconstitucionalidade e os efeitos nocivos na formação de preços dos medicamentos. No

caso das recomendações ao Legislativo, a CPI do Apagão Aéreo instalada no Senado Federal na 53ª Legislatura, recomenda dar celeridade aos projetos de lei já em tramitação nas casas legislativas. Em relação ao judiciário as recomendações não se referem à responsabilização civil ou criminal, geralmente são recomendações para acelerar determinados processos, ou mudar a organização de varas criminais, entre outros.

5. Considerações finais

Por um lado, faz-se necessário observar, como Lemos (2007) fez em recente artigo, que a preocupação com a dimensão da *accountability* é negligenciada até mesmo na discussão sobre a reforma política no Brasil, que inseriu ao debate temas concernentes a dimensão vertical da *accountability*, ou seja, aquela preocupada com a representação e os mecanismos eleitorais. Tal debate não faz menção à *accountability* horizontal que pressupõe a integração entre as instituições com objetivo de controlar a administração pública. Por outro lado, se lembramos as recomendações de O'Donnell para que a *accountability* horizontal seja eficiente, parece que as CPIs brasileiras vêm cumprindo o seu papel. Para esse autor, a eficiência desse controle e responsabilização institucional entre poderes depende de que existam agências e/ou comissões estatais autorizadas e dispostas a fiscalizar, controlar e corrigir ações ilícitas envolvendo agentes públicos, principalmente nos casos em que atores de posições elevadas estão envolvidos. Ora, não parece que as CPIs instaladas no Congresso Nacional em geral fujam a esses preceitos.

A despeito do que está disseminado em parte da opinião pública e mesmo trabalhos acadêmicos (REIS, 2007), dados da tabela 4 e 5 começam a indicar 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. O sistema de integridade nacional (SPECK, 2002) e mesmo a *accountability* horizontal pressupõe integração entre as instituições de controle. As instituições responsáveis pela efetivação da *accountability* horizontal não devem, como afirma O'Donnell, ser isoladas uma das outras, mas fazer parte de uma rede de

instituições que tem como sua ação final a tomada de decisões nos tribunais, “pois é ali que o sistema constitucional se fecha mediante as decisões últimas” (O’DONNELL, 1998, p. 43). Cada instituição da rede de controle possui prerrogativas específicas.

Pois bem, as CPIs do Congresso brasileiro adequam-se a esse papel e agem acionando e relacionando-se com várias outras instâncias. Levar em conta as prerrogativas institucionais é condição necessária na avaliação do desempenho de uma dada instituição de controle, logo que não faria sentido dentro do arcabouço institucional brasileiro cobrar de uma única instituição de controle o cumprimento das três dimensões da *accountability*: monitoramento, investigação e responsabilização. Ou seja, só faz sentido cobrar das CPIs aquilo que elas constitucionalmente podem nos dar. 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 compete às CPIs a responsabilização dos envolvidos – e talvez nem seja razoável querer isso delas: afinal, preocupados com um melhor controle entre os poderes, poderíamos acabar exatamente defendendo que essas comissões superpussem-se ao Judiciário. Com base nessa percepção e nos resultados finais das análises dos relatórios, nos parece inexata a opinião bastante difundida no caso brasileiro de que as Comissões Parlamentares de Inquérito “acabam em Pizza”. Se for verdade que 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: o que acontece depois das CPIs?

Portanto, sobre as CPIs que chegam a acontecer: elas estão cumprindo seu papel regimental a despeito da força do Executivo. Se há problemas em dar continuidade ao que elas sugerem, está em outra esfera. Ou seja, o problema de *accountability* horizontal não está na relação entre Executivo e Legislativo, não está no desenho de nosso presidencialismo de coalizão. Em relação a aprovação e instauração de CPIs, o poder do Executivo não engessa o controle parlamentar, como se pode ver pelo fato de que diferentes estratégias entre bloco do PT e bloco do PSDB na oposição levam a resultados diferentes apesar de estarem sob as mesmas instituições. Isso significa que num primeiro momento não importa tanto se há diferenças entre CPIs nos governos Lula e FHC, mas sim o fato de que uma vez assumido que elas existam sob mesma instituição, é a diferença de estratégia dos atores que contam. Isso significa que há espaço para que parlamentares atuem e definam como usarão CPIs para tentar

pressionar governos. E afinal, é óbvio que em qualquer democracia em que se consegue efetivamente estabelecer maioria legislativa, o controle do Legislativo sobre o Executivo vai mais perder do que ganhar. O ponto é se isso não deixa espaço para minorias atuarem efetivamente. Nesse texto tentamos mostrar que existe.

Referências Bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio. (2006). *Presidencialismo e Governabilidade na Américas*. FGV, São Paulo.

ARANTES, R. B (2002). *Ministério Público e Política no Brasil*. Sumaré/Educ, São Paulo.

BULOS, Uadi L. (2001), *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Editora Saraiva.

FIGUEIREDO, A. (2001), “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados*, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro.

_____. (2005), “As CPIs e a falta do que fazer”. *Revista Inteligência*, Julho.

_____ e LIMONGI, Fernando. (1999a), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

INÁCIO, Magna. (2007), *Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados*. In: Carlos Melo e Manuel Sáez, *A Democracia Brasileira*. Editora UFMG, Belo Horizonte.

LEMOS, L. (2007), *O controle Legislativo no Brasil pós 1988 - Instituições representativas no Brasil*. Balanço e Reforma, UFMG, p. 37 - 54, Belo Horizonte.

MAINWARING, S. & WELMA, Christopher (eds.). (2003), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, Oxford.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. (1999), "Elections and representation", in Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, pp. 29-55.

MELO, M.A. (2007), *O vies majoritário na Política Comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*. In: RBCS, vol.22, n°63, São Paulo.

MORAES, Alexandre de. (2000), *Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito*. In: Revista de Informação Legislativa, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun.

NINA, Carlos Homero Vieira. (2005), *A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Brasília*. In: Revista de Informação Legislativa, v. 46, no 166, abr./jun., p.367-374.

PEREIRA, Vilma. (2010), *Comissão parlamentar de inquerito, representacao proporcional e minoria parlamentar*. In: E-legis, Brasília, n. 5, p. 20-30, 2º semestre.

O'DONNELL, G. (1998), *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, In: Lua Nova, n° 44, p. 27-54, São Paulo.

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

SADEK, M. T. (2008), *Ministério Público in Corrupção – Ensaio e Criticas*, UFMG, p. 543-550, Belo Horizonte.

SANTOS, F. (2009) *Como aperfeiçoar o sistema politico brasileiro? Ensaio de sugestão*. In: *O Sistema Político Brasileiro: continuidade ou reforma?*, EDUFRO, pp.63-73, Rondônia.

_____. (2003), *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. UFMG, Belo Horizonte.

SALGADO, Plínio. (2001), *Comissões Parlamentares De Inquérito – CPI Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Del Rey, São Paulo.

SPECK B.W. (2000), *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo.

_____. (2002), *Caminhos para a Transparência*. Unicamp, Campinas.

STF (1999), Relatório do Ministro Octavio Gallotti, decisão 10/11/1999, In: Informativo STF n. 170.