

ANO XII | 2011 **2**

# O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

---

*Editor responsável*  
Peter Fischer-Bollin

*Coordenação Editorial*  
Reinaldo José Themoteo

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizontini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Revisão*  
Reinaldo José Themoteo  
  
*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes  
  
*Impressão*  
Imprinta Express

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2  
*O Congresso e o presidencialismo de coalizão*  
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.  
ISBN 978-85-7504-160-4

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo  
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448  
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

# O que fazem as CPIs no Brasil?

*Uma análise dos relatórios finais das  
Comissões Parlamentares de Inquérito*

---

99

DANILO DE PÁDUA CENTURIONE  
FABRICIO VASSELAI  
LUCAS QUEIJA CADAH

## I. INTRODUÇÃO

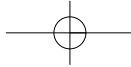
**A**s Comissões Parlamentares de Inquérito são objeto de sentimentos contraditórios por parte da sociedade e da imprensa. Ao mesmo tempo em que é lugar comum dizer que as CPIs nunca levam a lugar algum, sempre que se acha necessário investigar melhor algum acontecimento no âmbito do governo, defende-se 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. O objetivo 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 ideia 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, p. 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. 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.



## 2. AS CPIS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

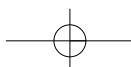
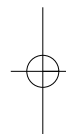
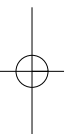


**A** opção das Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de controle da Câmara de Deputados sobre o poder Executivo vem estando presente nas constituições brasileiras desde a carta de 1934, com um breve interregno da carta ditatorial de 1937. Para o Senado, desde a carta de 1946. E como 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, p.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, p. 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, p. 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, p. 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, dife-



rentemente 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 1988<sup>1</sup>, 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, serve muitas vezes de instrumento para que a coalizão governista crie CPIs para impedir a instalação de futuras comissões.

---

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.

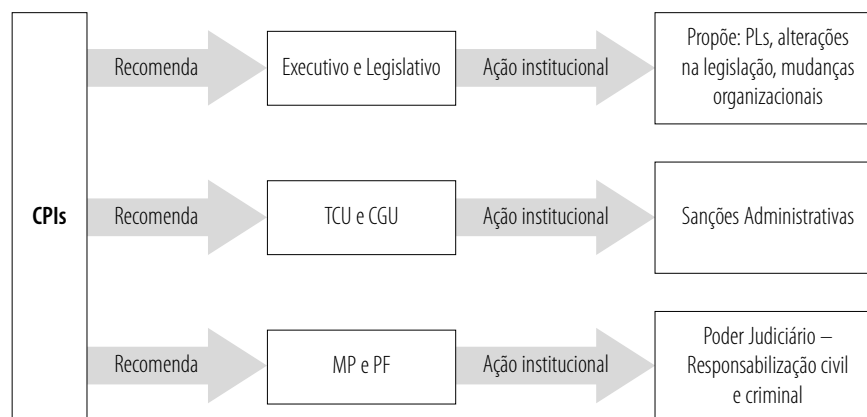
A formação das CPIs segue a lógica geral do Congresso Nacional para todas suas comissões permanentes ou temporárias: cada partido tem direito a espaço proporcional às suas bancadas na casa, preenchido com membros indicados pelos líderes partidários. Obviamente, isso significa que o Executivo tende a carregar para dentro de cada CPI a maioria que possuir 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 aos 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.

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 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, 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 abaixo.

Figura 1. Ações das CPIs





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 ideia 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. O DESEMPENHO DAS CPIS

**N**esse 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 I.** *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](http://www.camara.gov.br)>; <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>

Nessa primeira tabela, 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 problemas encontrados nas investigações. Essa percepção também é corroborada pelos poucos casos em que nas CPIs analisadas o rela-

tório 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 indício 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 2.** Número de CPIs (1999-2010) que aciona cada instituição em seus relatórios\*

	CDF		SENADO		MISTA		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>

Nessa segunda tabela, 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 indicados 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 compõem 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)<sup>2</sup>. 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, p. 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

---

2 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 tem aumentado sua participação e importância no processo político.” (Santos, 2008, p. 65).

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, p. 543-549).

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.

#### 4. CONCLUSÕES

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 à 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 1 e 2 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 pro-

dução de leis já que 75% do total das analisadas contém 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 superpusessem-se ao Judiciário. Com base nessa percepção e nos resultados finais das análises dos relatórios, nos parece inexacta 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?

**Danilo de Pádua Centurione** é aluno do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP / USP) e pesquisador-colaborador do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da USP (NUPPs / USP). É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. Têm interesse e concentração nas seguintes áreas: Instituições Políticas de Controle, Políticas Públicas e *Accountability*. Além disso, desenvolveu trabalhos de pesquisa em Teoria Política especificamente o tema da Moral em Nicolau Maquiavel.

**Fabricio Vasselai** é Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Ciências Sociais pela mesma instituição e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas da USP. Foi pesquisador-visitante na Fundação Juan March, em Madri. Principais áreas de atuação: nacionalização dos partidos e dos sistemas partidários, política brasileira 1945-64, estudo comparado das democracias 1945-64 e 1988-hj, nomeações ministeriais no Brasil, geopolítica mundial e do Brasil.

**Lucas Queija Cadah** é aluno do Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP / USP) e pesquisador-colaborador do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da USP (NUPPs / USP). É bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, foi também pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI / USP). Tem interesse pelas seguintes áreas: Análise Institucional, Instituições Eleitorais e Política Comparada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade na Américas*. São Paulo: FGV, 2006.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.
- BULOS, Uadi L. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. As CPIs e a falta do que fazer. *Revista Inteligência*, Julho, 2005.
- \_\_\_\_\_. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999a.
- INÁCIO, Magna. Estrutura e Funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos e SÁEZ, Manuel, *A Democracia Brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LEMOS, L. *O controle Legislativo no Brasil pós 1988 - Instituições representativas no Brasil*. Balanço e Reforma, Belo Horizonte: UFMG, p. 37-54, 2007.
- MAINWARING, S. & WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan e MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press, p. 29-55, 1999.
- MELO, M.A. O viés majoritário na Política Comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *RBCS*, vol. 22, nº63, São Paulo, 2007.
- MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun, 2000.
- NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Brasília. *Revista de Informação Legislativa*, v. 46, no 166, abr./jun., p.367-374, 2005.
- PEREIRA, Vilma. Comissão parlamentar de inquerito, representacao proporcional e minoria parlamentar. *E-legis*, Brasília, n. 5, p. 20-30, 2º semestre, 2010.
- O'DONNELL, G. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, nº 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.
- REIS, F. W. CPIs e Investigação Política. In: AVRTIZER, Leornado e ANASTÁSIA, Fátima, *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

- SADEK, M. T. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Corrupção – Ensaios e Críticas*, Belo Horizonte: UFMG, p. 543-550, 2008.
- SANTOS, F. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. In: *O Sistema Político Brasileiro: continuidade ou reforma?*, Rondônia: EDUFRO, p. 63-73, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares De Inquérito – CPI Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. São Paulo: Del Rey, 2001.
- SPECK B.W. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União. O Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para a Transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.
- STF. Relatório do Ministro Octavio Gallotti, decisão 10/11/1999. *Informativo STF*, n. 170, 1999.