

40º Encontro Anual da ANPOCS

ST 19 - O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: mudanças recentes no sistema político brasileiro

“Entre o Legislativo e o Judiciário: a trajetória do inquérito parlamentar ao julgamento”

Joana Macedo – UFF

Luiz Fernando Miranda – PUC-Rio

Introdução

Essa pesquisa pretende analisar os relatórios finais Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e compará-los com os consequentes julgamentos no judiciário. O contexto de estudo mais amplo insere-se nas discussões teóricas sobre as relações entre Executivo e Legislativo e da capacidade das CPI servirem de instrumento de fiscalização dos atos Executivo. A pesquisa sobre CPIs está centrada no debate sobre *accountability* horizontal (Souza e Pereira, 2006; Cadah *et al.*, 2012), uma vez que elas servem como instrumento de controle político do Poder Executivo. Elas estão no âmbito do Legislativo e seu interesse pode estar na utilização dessas CPIs como recurso político de fiscalização e alarme de incêndio. Dessa forma, um dos objetivos de se ter um mecanismo de *accountability* horizontal é exercer ações de supervisão (Souza e Pereira, 2006), no qual os entes estatais exercem poder de controle uns sobre os outros. Especificamente, Cadah *et al.* (2011) chamam atenção para o caráter eminentemente político de uma CPI. Esse aspecto deve ser considerado uma vez que o significado simbólico da tentativa instalação de uma CPI, ou de sua instalação de fato, e sua possível conclusão, repousa em aspectos que vão além de seu resultado efetivo. Isso porque elas não abrangem temas senão aqueles que são parte estritamente do escopo de ação e controle do Congresso Nacional. Além disso, as CPIs possuem poderes de investigação e recomendação. Eles não prendem, efetivamente, os investigados. A normativa das CPIs prevê meios de investigação judiciais, porém, elas agem em uma rede, ou seja, elas trabalham de maneira complementar a outras instituições (Cadah *et al.*, 2011). Essas outras instituições que pressupõem-se agências de fiscalização autorizadas e autônomas estão no que denomina-se de Sistema Integrado de Controle, composto por Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal e Controladoria Geral da União (Cadah *et al.*, 2011 *apud* Speck, 2006).

As Comissões Parlamentares de Inquérito

É notório, que, embora os estudos sobre o Legislativo brasileiro sejam recentes, eles já tenham estabelecido um debate que flui em escala crescente no Brasil. Não se pode dizer o mesmo quando o assunto destes trabalhos sobre o Legislativo são as comissões parlamentares de inquérito. Há sim, estudos a respeito, mas em área distintas e sem diálogo entre si. Os trabalhos por nós encontrados são da área de direito, administração, antropologia, sociologia e ciência política. Podemos mencionar os trabalhos de Cerqueira (1999); Bulos (2000); Lima (2001); Fernandes (2002) e Costa (2004) na área do direito. Na de administração há o trabalho de Paula (2003). Bezerra (1995 e 1999) inclui a antropologia como estudiosa do assunto e Schilling (1997) inclui a sociologia. Na área da ciência política encontramos o trabalho de Patrício (2001); Pedone (2002) e Figueiredo (2001 e 2005). Para fins de nosso estudo e com o objetivo de incluir as comissões parlamentares de inquérito no debate sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil levaremos em conta, aqui, apenas os estudos nas áreas cunhadas de ciências sociais, ou seja: antropologia, sociologia e ciência política. Este recorte se justifica pois os trabalhos em outras áreas enfocam aspectos que escapam ao nosso objetivo, ou, até mesmo, o extrapolam, como em Bulos (2001) que faz uma descrição minuciosa do funcionamento legal de uma comissão parlamentar de inquérito (doravante CPI).

A descrição do funcionamento das CPIs também pode ser encontrada em Pedone (2002) e Figueiredo (2001), entretanto, para fins de maior detalhamento, retiraremos os trechos que dizem respeito às CPIs da Carta Constitucional brasileira de 1988 e dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, será possível, fazermos uma análise metodológica de tais documentos.

A Regulamentação das CPIs na Constituição de 1988

“**Art. 58** - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - 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 do Brasil, 1988: 59).

A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno da Câmara dos Deputados

“**Art. 33.** As Comissões Temporárias são:

I - Especiais;

II - de Inquérito;

III - Externas.

(...)

Subseção II

Das Comissões Parlamentares de Inquérito

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por

prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1o Considera-se 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.

§ 2o Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania¹.

§ 3o A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4o Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

§ 5o A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6o Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

¹ Denominação alterada para adaptação aos termos da Resolução nº 20, de 2004.

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Art. 37. Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II - ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões” (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989: 65-68).

A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno do Senado Federal

“**Art. 74.** As comissões temporárias serão:

- I – internas – as previstas no Regimento para finalidade específica;
 - II – externas – destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;
 - III – parlamentares de inquérito – criadas nos termos do art. 58, § 3o, da Constituição.
- (...)

Art. 76. As comissões temporárias se extinguem:

- I – pela conclusão da sua tarefa, ou
 - II – ao término do respectivo prazo, e
 - III – ao término da sessão legislativa ordinária.
- (...)

§ 4º Em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada” (Regimento Interno do Senado Federal, 1989: 64).

Descrição e Análise das CPIs

Podemos encontrar nos trabalhos de Bezerra (1995); Schilling (1997); Patrício (2001) e Pedone (2002) descrições detalhadas do funcionamento de CPIs em específico². Bezerra (1995) analisa, a CPI que investigou o caso “Valença”; “Capemi” e “Coroa-Brastel” com o fim de evidenciar as redes de relação pessoal e a patronagem. Schilling (1997) investiga a CPI da Corrupção e a CPI do PC, enquadrando sua análise no combate à corrupção no Brasil. Patrício (2001) utiliza a CPI dos Bancos no intuito de investigar a prestação de contas do Banco Central, e, por fim, Pedone (2002) ilustra sua análise que busca investigar os mecanismos de transparência no Brasil com os resultados e efeitos da CPI dos Títulos Públicos, a CPI do Judiciário, a CPI do Sistema Financeiro e a CPI dos Bancos.

² Cabe ressaltar que as CPIs são criadas através de resoluções com respectivos números e que, portanto, não tem um nome. Tais nomes são criação da imprensa e que serão adotadas, aqui, com o fim de facilitar a identificação da comissão.

A próxima etapa se destina a explicar a descrição e análise que embasa tal tarefa, baseada nas afirmações e inquietações dos trabalhos de Figueiredo (2001 e 2005) que acabam por dar base a nossa tarefa. Então, para findar este capítulo, esboçaremos uma pequena síntese dos trabalhos de Figueiredo que irão embasar o nosso.

CPIs e Diferenças Institucionais nos Dois Períodos Democráticos Brasileiros

O trabalho de Figueiredo (2001) tem como objetivo central marcar sua linha de argumentação de que diferenças institucionais nos dois períodos acabaram por gerar no período democrático recente uma fraca fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, sendo que seu foco de análise, agora, são as CPIs. A autora se vale de dados quantitativos para esboçar seu argumento.

Nos lembra a autora que parece ter havido um consenso sobre os fracos mecanismos de *accountability* vertical no países da América Latina, mas que há considerável divergência nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos Legislativos, tribunais e outras agências criadas para tal fim.³

Sabemos que a Constituição de 1988 outorgou ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda e que os regimentos internos das câmaras permitiu aos líderes partidários um vasto controle sobre o processo legislativo. No sistema brasileiro pluripartidário e com governos de coalizão (Amorim Neto, 1995 e 1998) esta prerrogativa dos líderes pode ser conveniente para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar, assim, a cooperação com o Executivo, prevenindo, então, conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases eleitorais do Executivo e Legislativo. Por outro lado, tais poderes diminuem a influência individual dos parlamentares. “Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apoia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes” (Figueiredo, 2001: 691).

³ Para definição de *accountability* consultar O’Donnell (1999). Para maior detalhamento sobre as teorias de *accountability* consultar Patrício (2001).

Esta estrutura institucional não só referida aqui, mas no restante do capítulo, impacta a capacidade do Congresso como órgão de controle do Executivo, bem como seu papel enquanto órgão autônomo de elaboração de políticas. Desta forma, quanto maior é a capacidade de controle do Executivo sobre sua coalizão menor a capacidade do Congresso de fiscalizar o Executivo. O poder do Executivo de estabelecer agenda e controlar o processo legislativo também reduz as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, e, por consequência, suas chances de sucesso. “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” (Figueiredo, 2001: 692). Baseada nesta estrutura institucional, Figueiredo vai comparar os trabalhos das CPIs no período 46-64 e no período 1988-1999.

Em seguida, a autora faz uma breve descrição dos mecanismos que regulam uma CPI e, mais adiante, faz uma análise que nos é muito cara e que, por isso, a transcrevemos na íntegra:

“A aprovação e constituição de uma CPI não significa que a investigação será concluída. Na verdade, grande parte das CPIs jamais concluiu seu trabalho. Algumas não chegam sequer a ser instaladas, isto é, os membros da comissão não são nomeados. Frequentemente, os propositores de uma CPI nem mesmo pretendem realizar um inquérito: como ela pode servir de moeda de troca política, basta sua aprovação para que sejam produzidas as consequências políticas desejadas. Uma CPI também pode ser proposta como parte da estratégia de um político particular, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para uma próxima eleição. Com o teto para o número de CPIs funcionando simultaneamente, pode-se, também, propor uma CPI para evitar a formação de alguma outra. Por exemplo: se os membros da coalizão governista perceberem que a oposição tem possibilidade de conseguir apoio para alguma CPI que considerem indesejável, podem formar outra, primeiro, somente para derrotar a oposição. (...) Todo o processo de constituição e operação das CPIs é permeado de conflitos políticos e manobras estratégicas, tanto de parlamentares, agindo individualmente, como dos líderes partidários. Vários fatores institucionais e políticos são responsáveis pela implantação e eventual sucesso ou fracasso das diversas CPIs” (Figueiredo, 2001: 695-696).

Tabela 3.4
CPIs por Governo e Período – 1946-1999

Governo e Regime	Governo (meses)	Propostas (n°)	Concluídas (n°)	Propostas (média mensal)	Concluídas (média mensal)	Concluídas (% do total)
República de 1946						
Dutra 02/46-01/51	60	16	9	0,26	0,15	56
Vargas 02/51-08/54	42	29	14	0,69	0,33	48
Café filho 09/54-11/55	15	19	8	1,26	0,53	42
Nereu Ramos 12/55-01/56	3	1	–	0,33	–	–
Kubitschek 02/56-01/61	60	54	31	0,90	0,52	57
Jânio Quadros 02/61-08/61	7	12	8	1,71	1,41	67
Goulart 09/61-03/64	31	38	26	1,22	0,83	68
<i>Subtotal</i>	218	169	96	0,77	0,44	57
Militar I						
C. Branco I 04/61-01/66	21	40	35	1,90	1,67	87
<i>Subtotal</i>	21	40	35	1,90	1,67	87

Militar II						
C. Branco II 01/66-03/67	14,5	16	6	1,10	0,41	38
Costa e Silva 03/67-03/70	24*	31	19	1,29	0,79	61
Médici 03/70- 03/74	48	1	1	0,02	0,02	100
Geisel 03/74-03/79	60	17	16	0,28	0,26	94
Figueiredo 03/79-03/85	72	23	15	0,31	0,20	65
<i>Subtotal</i>	218,5**	88	57	0,40	0,26	65
Redemocratização						
Sarney I 03/85-09/88	43	6	4	0,14	0,09	67
<i>Subtotal</i>	43	6	4	0,14	0,09	67
República de 1988						
Sarney II 10/88-03/90	17	10	–	0,58	–	–
Collor 03/90- 09/92	30,5	34	7	1,11	0,22	21
Franco 10/92-12/94	27	13	3	0,48	0,11	23
Cardoso*** 01/95-12/99	60	32	5	0,53	0,08	16
<i>Subtotal</i>	134,5	89	15	0,66	0,11	17
Total	635***	392	207	0,62	0,32	53

* Inclui o período dominado pela Junta militar (11/69-03/1970).

** Exclui os 12 meses em que o Congresso ficou fechado.

*** Inclui 1999, primeiro ano do segundo mandato

Fonte: Figueiredo (2001: 698-700)

O objetivo central do artigo, entretanto, é o de apresentar evidências de que as variáveis institucionais relacionadas ao processo decisório (poderes do Executivo na definição de agenda, controle dos líderes partidários sobre o trabalho legislativo) podem ter importante papel em explicar a capacidade de fiscalização parlamentar em democracias presidencialistas. Tais variáveis podem, portanto, compensar os efeitos da legislação partidário-eleitoral. Desse modo, Figueiredo vai comparar os dois períodos democráticos brasileiros (1946-1964 e pós-88 até 1999) que tiveram o mesmo sistema eleitoral e partidário, mas que são diferentes no que diz respeito ao processo decisório. Assim, ao se considerar apenas as variáveis políticas, como a distribuição de cadeiras e a correspondência ideológica entre o Executivo e o Legislativo, seria de se esperar, primeiro, que os partidos fora do governo fossem os mais motivados a pedirem investigações, e, segundo, que dentro da coalizão governista, os membros do partido do presidente fossem os menos interessados em fazê-lo. O comportamento da coalizão governista dependeria também da distância ideológica entre os partidos da coalizão e/ou de suas discordâncias em relação a políticas: quanto maior a distância ideológica entre os partidos da coalizão governista, mais difícil seria manter sua coesão. Também é previsível que o custo de administrar uma grande coalizão composta por partidos heterogêneos é maior do que uma coalizão pequena e mais homogênea.

Além disso, variáveis institucionais específicas podem reforçar ou contrabalançar os efeitos da distribuição de preferências no Legislativo. As regras constitucionais de 1988 que conferem poder legislativo ao Executivo atribuem direitos e recursos aos líderes partidários e aumentam a capacidade de controle do Executivo sobre os parlamentares da coalizão governista. Em conjunto com a lei que regulamenta a formação de CPIs, essas regras têm importantes efeitos, tanto nas estratégias dos congressistas como nos resultados que obtêm com tais investigações.

Aos que esperavam similaridade entre os dois períodos como Abranches (1988) encontrou-se enorme diversidade.

“Os recursos institucionais existentes hoje reduzem os efeitos do sistema de governo, da forma de organização do Estado (Federalismo) e da legislação partidário-eleitoral sobre o funcionamento do sistema político. Eles permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apoiam e promover ações

coordenadas. Um governo de coalizão com mecanismos institucionais capazes de superar a dissensão interna entre seus membros tem maior capacidade para evitar ou controlar as atividades investigativas” (Figueiredo, 2001: 703).

Para averiguar as diferenças de resultados das CPIs nos dois períodos democráticos, Figueiredo (2001) classificou os requerentes de CPIs de acordo com o relacionamento com o governo e também entre quem propôs e quem conseguiu concluir investigações nos dois períodos. Os parlamentares foram agrupados em três categorias: 1) integrantes do partido do presidente; 2) integrantes da base aliada do governo (com cargos nos Ministérios) e 3) partidos fora do governo.⁴

A tabela 3.5 resume os dados sobre a distribuição das CPIs propostas e concluídas, ponderados pelo número de cadeiras da Câmara dos Deputados do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo. A tabela também contém as taxas de conclusão para cada uma das categorias de partido. Com o fim de verificar a variação dentro de cada período, os dados são organizados por governo.

⁴ A opção de classificação por partidos fora do governo e não por partidos de oposição se dá devido a existência de partidos que eventualmente apoiam o governo sem terem cargos ministeriais.

Tabela 3.5 – Distribuição das CPIs Propostas e Concluídas na Câmara dos Deputados, segundo as Relações com o Partido do Presidente

Governos	Partido do Presidente	Taxa de Conclusão (%)			CPIs Propostas por Deputado*			CPIs Concluídas por Deputado*		
		Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo
1946-1964										
Dutra 1946-1951	PSD	100	50	29	0,03	0,06	0,09	0,03	0,03	0,02
Vargas 1951-1954	PTB	33	45	67	0,05	0,10	0,08	0,02	0,04	0,05
Café Filho 1954-1955	PSP	67	33	–	0,13	0,06	–	0,08	0,02	–
Nereu Ramos* 1955-1956	PSD	–	–	–	0,008	–	–	–	–	–
Kubitschek 1956-1951	PSD	67	45	59	0,13	0,18	0,14	0,09	0,08	0,08
Jânio Quadros 1961-1961	PDC	–	73	–	–	0,04	–	–	0,03	–
Goulart 1961-1964	PTB	87	67	68	0,05	0,07	0,18	0,03	0,05	0,12
Total		73	50	59	0,39	0,49	0,62	0,25	0,24	0,23
1988-1999										
Sarney 1988-1990	PMDB	–	–	12	0,001	0,03	0,02	–	–	–
Collor 1990-1992	PRN	–	–	23	–	0,01	0,12	–	–	–
Franco 1992-1994	Sem Partido	–	25	50	–	0,01	0,04	–	0,003	0,007
Cardoso 1995-1999**	PSDB	–	33	20	0,10	0,03	0,09	–	0,007	0,01
Total		–	18	21	0,13	0,08	0,28	–	0,01	0,05

*Número e CPIs propostas e concluídas por número de congressistas do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo

** 1999 é o primeiro ano do segundo mandato

Fonte: Figueiredo (2001:705-706)

“Os dois períodos democráticos divergem consideravelmente, tanto em termos do número de CPIs propostas, como das taxas de conclusão. O número total de CPIs propostas durante a democracia de 1946-1964 é muito maior que o atual, independente da afiliação partidária. Esta diferença é mais ampla com respeito aos partidos aliados: em 1946-1964 seus membros pediram seis vezes mais CPIs que seus correspondentes no período 1988-1999” (Figueiredo, 2001: 704).

Se atentarmos para as taxas de conclusão das CPIs, as diferenças entre os dois períodos são ainda mais significativas. No primeiro deles, as taxas de conclusão são muito mais elevadas, independente de quais partidos propuseram as CPIs. Os membros do partido do presidente concluíram 73% das CPIs propostas; os partidos aliados 50% e os partidos fora do governo 59%. Entre 1988-1999, os partidos fora do governo tiveram a taxa de conclusão mais alta: 21%. Os partidos aliados concluíram apenas 18% e nenhuma CPI proposta por membros do partido do governo concluiu suas investigações.

“O uso de estratégia de proposição e instalação de CPIs para evitar que outras funcionassem contribuiu para esse resultado. Por exemplo, em 1999, quatro CPIs propostas anos antes foram instaladas e, sem funcionar de fato, as datas para suas conclusões foram adiadas para evitar a criação de duas outras CPIs que eram as próximas na lista de espera” (Figueiredo, 2001: 704).

O artigo também aponta que há uma diferença entre as matérias das CPIs para o período pós-88. CPIs que não foram instaladas, ou ficaram inconclusas, e aquelas que terminaram suas investigações, em média, tratam de temas diferentes. Além disto, deve-se considerar o fato de que os membros fora do governo foram os mais bem sucedidos em concluírem suas investigações. Os resultados também são diferentes quando consideramos se o assunto da CPI impacta o governo ou não. CPIs com assuntos que não impactam o governo foram concluídas em maior número. Já quando a situação é o contrário elas não chegam nem a ser instaladas ou quando instaladas não são concluídas. Ao se olhar o período 46-64, as diferenças substantivas entre as investigações concluídas e não concluídas eram mínimas sendo que muitas das CPIs que foram encerradas envolviam agências do governo. Ou seja, as diferenças quanto às matérias das investigações nos dois períodos indicam que no pós-88 o governo tem maior capacidade de influenciar os resultados das CPIs, evitando seja sua instalação, seja sua conclusão de investigações que o afetem mais diretamente.

Portanto, a despeito do aparato legal, informacional e organizacional que tem o Legislativo, ele não consegue ter uma fiscalização frequente e rotineira optando pelos *fire alarms*. Apesar de sua intensa atividade propositiva, a taxa de sucesso das iniciativas de controle parlamentar é muito reduzida.

O trabalho conclui dizendo 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 (uma característica comum a ambos períodos democráticos) 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 do Executivo.

A análise apresentada no artigo de Figueiredo (2001) chama a atenção para variáveis institucionais que são geralmente negligenciadas nos estudos de política comparada. 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. 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. Entretanto, “O fato de o Congresso não assumir ações de fiscalização direta não diminui o papel que ele pode ter no aumento do nível geral de cobrança de responsabilidades no sistema político” (Figueiredo, 2001: 716).

Figueiredo (2005) vai estender sua análise até o ano de 2002. A base de argumentação é a mesma, entretanto, o artigo inclui novas tabelas e extensões de análises que serão muito pertinentes ao nosso trabalho. As tabelas 3.6, 3.7 e 3.8 mostram essa atualização de dados.

Tabela 3.6

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) por Resultado Câmara dos Deputados 1946-1964 e 1988-2002*				
Comissões Parlamentares de Inquérito	1946-1964		1988-2002	
	N	%	N	%
Não Instaladas	8	5	83	68
Não Concluídas	65	38	10	8
Concluídas	96	57	30	24
Total	169	100	123	100

*Após a Constituição de 1988.

Fonte: Figueiredo (2005: 57)

Tabela 3.7 – Distribuição de Cadeiras e CPIs por Governo

	Partido do presidente (% cadeiras)	Coalizão de Governos (% cadeiras)	Média mensal de CPIs apresentadas	Taxa de conclusão de CPIs
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	52,8	74,0	0,15	56
Vargas	16,8	88,0	0,33	48
Café Filho	7,9	84,0	0,53	42
Nereu Ramos	33,9	66,0	–	–
Kubitschek	33,9	66,0	0,52	57
Jânio Quadros	2,1	93,0**	1,14	67
Goulart	23,5	72,0	0,83	68
Total		77,1	0,44	57
<i>Período 1988-2002*</i>				
Sarney	36,8	64,4	0,57	0
Collor	8,0	34,8	0,32	22
Itamar	0,0	58,7	0,48	31
FHC I	15,3	73,4	0,56	33
FHC II	18,5	72,8	0,85	22
Total			0,63	24

* Após a constituição de 1988.

** A formação de uma coalizão supermajoritária no governo Jânio Quadros se deve à cooptação de políticos de diferentes partidos e não necessariamente ao acordo dos partidos em participar do governo.

Fonte: Figueiredo (2005: 57)

Tabela 3.8 – Proporção de CPIs Concluídas segundo a Posição do Partido do autor, por governo

Governo	Quem propões CPIs?		Quem conclui CPIs?	
	Proporção de propostas		Taxa de conclusão	
	Por partidos da coalizão de Governo (%)	Por partidos da Oposição (%)	Por partidos da coalizão de Governo (%)	Por partidos da Oposição (%)
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	53	47	75	29
Vargas	90	10	46	67
Café Filho	100		42	
Nereu Ramos	100			
Kubitschek	69	32	57	59
Jânio Quadros	100		67	68
Goulart	50	50	68	59
Total**	73(122)	27(46)	55(68)	59(27)
<i>Período 1988-2002</i>				
Sarney	50	50		
Collor	9	91	33	28
Itamar	31	69	25	33
FHC I	41	59	18	38
FHC II	38	63	26	20
Total***	31(28)	69(84)	21(8)	26(21)

* Após a constituição de 1988.

** Totais excluem CPIs não instaladas e não concluídas, assim como alguns casos sem informação ou de parlamentares sem partido.

Fonte: Figueredo (2005: 59)

O que podemos retirar para nosso estudo são alguns fatos: no novo período democrático a oposição conseguiu concluir um número reduzido de CPIs em que pediu abertura e o governo fez amplo uso de CPIs não instaladas para esvaziar as investigações das CPIs de oposição.

A tabela 3.9 vai mostrar que em ambos os períodos o governo conseguiu uma porcentagem significativa das presidências e relatorias das comissões.

“Como não há determinação constitucional ou regimental sobre a composição da comissão, cujo número de componentes faz parte da proposta de criação, a predominância dos partidos governistas no comando das CPIs reflete a condição majoritária das coalizões de governo nos dois períodos. Quando a situação se inverte, a oposição consegue obter maior participação nessas posições” (Figueiredo, 2005: 59).

Tabela 3.9 – Proporção de CPIs segundo a Posição do Partido do Presidente e do Relator, por Governo

Governo	Quem controla as CPI?			
	Posição do partido do Presidente da CPI em relação ao Governo		Posição do partido do relator da CPI em relação ao Governo	
	Coalizão (%)	Oposição (%)	Coalizão (%)	Oposição (%)
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	85,7	14,3	100,0	–
Vargas	64,0	36,0	66,7	33,3
Café Filho	100,0	–	57,9	42,1
Nereu Ramos	–	100,0	–	100,0
Kubitschek	72,5	27,5	74,0	26,0
Jânio Quadros	100,0	–	100,0	–
Goulart	83,3	16,7	35,1	64,9
Total*	79,4 (123)	20,6 (32)	63,3 (93)	36,7 (54)
<i>Período 1988-2002</i>				
Sarney	–	–		
Collor	36,4	63,6	36,4	63,6
Itamar	100,0	–	75,0	25,0
FHC I	100,0	–	81,8	18,2
FHC II	90,9	9,1	90,9	9,1
Total*	78,4 (29)	21,6 (8)	70,3 (26)	29,7 (11)

Fonte: Figueiredo (2005: 60)

Figueiredo (2005) reforça sua argumentação dizendo que foram as mudanças no padrão microinstitucional que causaram a diferença de resultado na investigação parlamentar nos dois períodos.

“Em um sistema partidário onde a formação de coalizões governamentais é o padrão dominante, esses poderes institucionais facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam sua cooperação com o Executivo. O poder de agenda e o controle do processo legislativo pelo presidente e líderes partidários tornam possível e efetiva a ação coordenada entre o Executivo e os líderes dos partidos que o apoiam, reduzem a influência dos parlamentares no processo decisório, neutralizando assim seu comportamento individualista. Sustento que esses traços institucionais tem efeitos também sobre a redução do papel do Congresso no controle do governo. À medida que aumenta a capacidade do Executivo de controlar sua coalizão de apoio, diminui a capacidade dos parlamentares de fiscalizar a ação governamental” (Figueiredo, 2005: 62).

No parágrafo seguinte, Figueiredo diz que a “análise apresentada mostra que as formas institucionais de controle das CPIs são efetivas, tanto para organizar as bases do governo, quanto para neutralizar o papel das minorias opositoras. Esses recursos foram usados de forma ótima contra a oposição de esquerda no governo FHC. No entanto, quando a oposição é forte, tanto pelo número de cadeiras que detém, quanto pela sua capacidade de angariar apoios extra-parlamentares na imprensa e na opinião pública, esses mecanismos não são suficientes para barrar sua atuação. Isto ocorreu no governo Collor com a liderança do PMDB na oposição. E repete-se hoje com as CPIs dos Correios, dos Bingos e da Compra de Votos” (Figueiredo, 2005: 62).

Acreditamos que o objetivo baseia-se em como o Executivo possui controle sobre a agenda parlamentar. Mas estes mecanismos só vão ser melhor compreendidos se fizermos uma análise de casos, onde se poderá verificar os meandros do jogo político e os resultados das interações entre os parlamentares da comissão, que, através uma dada racionalidade política, se utilizam também da legislação na tentativa de bloquear ou mudar os rumos de uma CPI. Assim, poderemos mostrar como a estratégia de um governo funciona para o bloqueio de investigações e verificar o que institucionalmente proporciona tal sucesso ou fracasso.

Acreditamos ter, aqui, uma boa pista de nossa questão: como governos têm sucesso ou fracasso ao tentar bloquear e desviar investigações de corrupção em CPIs. Entretanto,

ainda não temos justamente esta explicação. Mas isso fica como sugestão para futuras e profundas agendas de pesquisa.

Bibliografia

CADAH *et al.* (2011). O que fazem as CPIs no Brasil? Uma análise dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito. Cadernos Adenauer XII, nº2.

CADAH *et al.* (2012). Controle Legislativo e Accountability no Brasil: As Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão. Working Paper, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, Argelina (2001). “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados*, vol. 44, nº 4.

FIGUEIREDO, Argelina (2005). “As CPIs e a Falta do que Fazer”. *Inteligência*, nº 30.

SOUZA, A; PEREIRA, M.P. (2006), Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de *accountability* horizontal: análise do período 1989–2005. Encontro de Administração Pública e Governança.