

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
CIÊNCIA DA DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA**

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO  
INSTRUMENTOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL:  
Análise do período 1989–2005**

**Brasília  
2006**

**ALEXANDRE BARRETO DE SOUZA**

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO  
INSTRUMENTOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL:  
Análise do período 1989–2005**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.**

**Orientador: Professor Doutor José Matias Pereira.**

**Brasília  
2006**

**Alexandre Barreto de Souza**

**Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de  
*accountability* horizontal: análise do período 1989–2005**

Dissertação apresentada à Coordenação de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 28 de abril de 2006.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

**Presidente: Professor Doutor José Matias Pereira – UnB**

**Membro: Professor Doutor José Antônio Pinho – UFBA**

**Membro: Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães – UnB**

À Fabiana, minha luz, porto seguro, esposa e  
companheira. Juntos lutamos para assentar  
modestos tijolos na construção de um mundo  
melhor e mais justo.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço sobretudo a Deus, grande mestre ordenador do Universo, que nos permite, em nossa luta cotidiana, enfrentar os desafios que conduzem à compreensão do mundo em que vivemos e à busca do autoconhecimento.

À minha família: minha mãe, meu pai (*in memoriam*), minhas irmãs e demais familiares que, embora estejam distantes geograficamente, estão sempre próximos no meu coração.

Agradeço a meu orientador, professor José Matias Pereira, exemplo de sabedoria e ponderação, o qual sempre me incentivou, desde nossos primeiros contatos, ainda na graduação, a trilhar os caminhos da busca pelo conhecimento.

Aos demais professores do programa de pós-graduação, nas pessoas dos professores Tomás Guimarães e Janann Medeiros, profissionais e acadêmicos exemplares, motivo de orgulho e admiração de todos os participantes do programa.

Aos colegas, futuros mestres, cúmplices nas discussões acadêmicas, nas ansiedades para o cumprimento de prazos, na inquietude quanto aos problemas, nas noites mal dormidas e nas comemorações.

Aos funcionários do programa, representados por João e Sonária, sempre dispostos a nos auxiliar na resolução de problemas.

Aos companheiros que, nos gigantescos desafios na luta contra a corrupção, propiciaram as salutares discussões que inspiraram a gênese deste trabalho.

Aos amigos que sempre me deram apoio e incentivo, e souberam compreender minha ausência em determinados momentos.

*“Ao modelar um governo para ser exercido por homens sobre homens, a maior dificuldade é primeiro aparelhar o governo para que controle os governados; o passo seguinte é fazê-lo controlar-se a si mesmo.”*

*James Madison (O Federalista, n. 51).*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar se as Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas no Senado Federal e no Congresso Nacional brasileiro, após a Constituição de 1988, podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal. Em termos metodológicos, foi realizada, em uma primeira fase, pesquisa documental visando à coleta de dados primários sobre as comissões parlamentares de inquérito criadas entre 1989 e 2005. Em uma segunda fase, foram realizadas entrevistas com 9 pessoas que exerceram papéis relevantes em comissões parlamentares de inquérito, bem como a avaliação das informações obtidas à luz do conceito de *accountability* horizontal. Os resultados da pesquisa denotam a deficiência do Poder Legislativo em exercer seu papel de controle, no âmbito das comissões parlamentares de inquérito, sobre os demais poderes. Das 91 comissões criadas no período, apenas 15, ou 16,5% do total, obtiveram êxito nas investigações sobre ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal. A partir da realização de entrevistas com parlamentares, membros do Ministério Público e assessores técnicos do Congresso Nacional, procurou-se compreender os resultados obtidos na pesquisa documental. Foram identificados fatores tanto externos quanto internos que exercem influência no funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. Dentre os fatores externos, destaca-se a interferência dos poderes Executivo e Judiciário no Legislativo. Dentre os fatores internos, assumem relevância a conduta dos próprios membros das comissões e a fragilidade dos procedimentos adotados. Percebe-se que o fato de haver um baixo índice de comissões parlamentares de inquérito que podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal é agravado pela falta de coordenação entre as comissões e os agentes responsáveis por conduzir as ações decorrentes das investigações parlamentares. Consequentemente, as ações judiciais decorrentes de comissões parlamentares de inquérito são prejudicadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comissões Parlamentares de Inquérito – Congresso Nacional – Brasil – *Accountability* – *Accountability* horizontal.

## **ABSTRACT**

The aim of this study is to determine if congressional investigative committees created in Brazil's Federal Senate and National Congress after the promulgation of the Federal Constitution in 1988 can be classified as horizontal accountability tools. As far as methodology is concerned, the first step was to analyze documentation in order to gather data about the congressional investigative committees created between 1989 and 2005. The second step was to interview people that played an active role at congressional investigative committees, to assess the information thus obtained and relate it to the concept of horizontal accountability. The obtained results show that national legislatures in Brazil are failing to properly supervise and control the acts of the other branches of government. Out of the 91 committees created in the period under study, only 15 (16,5%) were successful in investigating crimes committed within the government and can thus be considered as horizontal accountability tools. Interviews with congressmen, public attorneys and National Congress staff members have shed new light on the meaning of some of the data collected. The effectiveness of the congressional investigative committees proved to be influenced by both internal and external factors. Among the external aspects, one should stress the Executive and the Judiciary interfering in Congress matters. Among the internal aspects, one should stress the behavior of the committee members and the adoption of fragile procedures. One can notice that the fact that only a small percentage of congressional investigative committees can be considered as horizontal accountability tools is made worse by the lack of coordination between the committees and the agents that eventually take over the investigation. Consequently, the subsequent legal actions produce poor results.

**KEY WORDS:** Congressional Investigative Committees – Federal Senate – Brazil – Accountability – Horizontal Accountability.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

DESENHO 1 – Relações de <i>accountability</i> .....	42
GRÁFICO 1 – Distribuição temporal das comissões de inquérito.....	50
GRÁFICO 2 – Distribuição da autoria, da presidência e da relatoria por partido.....	54

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 –	Análise dos conceitos de <i>accountability</i> vertical e horizontal.....	41
QUADRO 2 –	Descrição das informações que compuseram o levantamento de dados sobre comissões de inquérito.....	45

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 –	Comissões de inquérito por ano.....	49
TABELA 2 –	Comissões de inquérito por ano eleitoral.....	51
TABELA 3 –	Comissões de inquérito por período de governo.....	52
TABELA 4 –	Correlação entre autoria, presidência e relatoria.....	52
TABELA 5 –	Distribuição da autoria, relatoria e presidência das comissões de inquérito por partido político.....	53
TABELA 6 –	Resultados das comissões de inquérito no Senado e no Congresso Nacional..	56
TABELA 7 –	Resultados das comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal.....	56
TABELA 8 –	Resultado das comissões parlamentares mistas de inquérito.....	56
TABELA 9 –	Resultados das comissões de inquérito (CPI Senado + CPMI) por período de governo.....	57
TABELA 10 –	Resultados das comissões parlamentares de inquérito no Senado por período de governo.....	57
TABELA 11 –	Resultados das comissões parlamentares mistas de inquérito por período de governo.....	57
TABELA 12 –	Resultados das comissões de inquérito conforme sua natureza.....	62
TABELA 13 –	Avaliação das comissões de inquérito como instrumentos de <i>accountability</i> horizontal.....	63

## LISTA DE ABREVIATURAS

CBF	Confederação Brasileira de Futebol
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
FIFA	Federation Internationale de Football Association
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
MS	Mandado de segurança
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SICON	Sistema de Informações do Congresso Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	17
1.2 PERGUNTA DE PESQUISA.....	18
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA .....	18
<b>2 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO .....</b>	<b>20</b>
2.1 FUNÇÕES DE CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL.....	20
2.2 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: HISTÓRIA, MARCO LEGAL E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO .....	23
2.2.1 <i>Histórico</i> .....	23
2.2.2 <i>Estrutura de funcionamento e marco legal</i> .....	25
2.3 DISCUSSÕES SOBRE A EFICÁCIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ...	29
<b>3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....</b>	<b>34</b>
3.1 <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	34
3.2 <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL .....	36
<b>4 METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>43</b>
4.1 NATUREZA DA PESQUISA .....	43
4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....	43
4.3 FONTES DE PESQUISA.....	47
<b>5 RETRATO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO SENADO FEDERAL E NO CONGRESSO NACIONAL .....</b>	<b>49</b>
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>58</b>
6.1 COMISSÕES DE INQUÉRITO COMO INSTRUMENTOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL.....	58
6.2 IMPRESSÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO .....	63
6.2.1 <i>Parlamentares</i> .....	64
6.2.2 <i>Membros do Ministério Público</i> .....	68
6.2.3 <i>Assessores técnicos</i> .....	70
6.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	72
<b>7 CONCLUSÕES.....</b>	<b>83</b>
<b>8.REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>91</b>
APÊNDICE A – RELAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO CRIADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1989 E 2005 .....	92
APÊNDICE B – RELAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES MISTAS DE INQUÉRITO CRIADAS NO CONGRESSO NACIONAL ENTRE 1989 E 2005.....	98
APÊNDICE C – DADOS DOS ENTREVISTADOS .....	109
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	110
<b>ANEXOS .....</b>	<b>111</b>
ANEXO A – LEI Nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952 .....	112
ANEXO B – LEI Nº 10.001, DE 4 DE SETEMBRO DE 2000 .....	114

# 1 INTRODUÇÃO

Tradições... CPIs acabam em pizza... Há mais de uma década, o Congresso investiga os mesmos crimes: corrupção, lavagem de dinheiro e remessas ilegais. (...) Mesmo assim, não só os crimes continuam sendo praticados com a mesma desenvoltura, como alguns dos investigados de antes reaparecem no centro das novas denúncias (LÍRIO, 2005).

Balanço de CPIs indica que elas fazem muito barulho na mídia, projetaram carreiras políticas, mas em poucos casos geram punições, como condenações e prisões dos investigados (MICHAEL e FREITAS, 2006).

As afirmações anteriores foram retiradas de periódicos de circulação nacional, publicados recentemente. Elas traduzem o ceticismo quanto aos resultados alcançados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Congresso Nacional. O debate sobre CPIs surgiu com razoável frequência no período republicano após a ditadura militar instaurada em 1964. Notadamente nos dois últimos anos, o assunto dominou os noticiários nacionais, em decorrência das investigações parlamentares sobre denúncias de irregularidades cometidas no governo do atual presidente da República. A história recente do Brasil, entretanto, permite resgatar outros momentos em que as investigações parlamentares mobilizaram a atenção nacional, como, por exemplo, as CPIs do caso Paulo César Farias (1992), do Orçamento (1993-1994) e do Judiciário (1999).

Os exemplos trazidos pelos periódicos citados anteriormente dão o tom da multiplicidade de questões envolvidas na discussão sobre o tema. São questionados os resultados alcançados pelas CPIs, sua utilização como palco para a satisfação de interesses particulares, seus objetivos, seus benefícios e suas limitações.

As comissões parlamentares de inquérito inserem-se entre os possíveis instrumentos de controle no âmbito intra-estatal. O Poder Legislativo tem poderes conferidos pela Constituição Federal para investigar a ação ou a omissão dos demais poderes na condução de suas atividades, quando existe a suspeita de que irregularidades tenham sido cometidas. Conforme se demonstrará ao longo deste trabalho, no exercício dessa prerrogativa, o Congresso Nacional, no Brasil, vem instalando, ao longo dos últimos anos, várias comissões parlamentares de inquérito para a apuração de diversos fatos, de

modo que a instalação de CPIs tem sido prática relativamente comum no parlamento brasileiro.

Segundo Da Silva (1992), as comissões de inquérito surgem como reação do Poder Legislativo a problemas que vêm ao conhecimento público, seja por intermédio da imprensa, dos próprios parlamentares ou por outras vias. O autor argumenta que a Constituição de 1988 procurou assegurar a eficácia do instrumento da investigação parlamentar ao possibilitar o livre funcionamento das CPIs, e, com isso, permitiu às comissões o poder de encaminhar suas conclusões sem a necessidade de submeter seu relatório final ao Plenário da respectiva Casa congressional.

A análise de Da Silva (1992) é pontuada pela comparação entre os períodos anterior e posterior à Constituição de 1988. O autor entende que o problema da eficácia das comissões parlamentares de inquérito, quando comparadas com as investigações parlamentares realizadas à época da ditadura militar (1964–1985), estaria resolvido graças à independência da CPI para dar o encaminhamento que julgasse necessário às conclusões obtidas, fruto das investigações realizadas.

A percepção popular sobre as CPIs parece, entretanto, não corroborar a tese do autor. O que se percebe é que as investigações parlamentares não têm sido eficazes na luta contra a corrupção no Brasil. Conforme assinala Matias-Pereira (2003), no caso brasileiro, é perceptível o fato de a corrupção ser um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político.

Resta o questionamento sobre o papel desempenhado pelas comissões parlamentares de inquérito no cenário institucional brasileiro. Como funcionam e qual tem sido os resultados alcançados pelas CPIs? Se existem problemas, esses são internos ou externos ao Congresso Nacional? Quais são as suas causas?

Por um lado, estudos conduzidos pelo próprio Poder Legislativo demonstram a existência de deficiências no funcionamento das CPIs. Em 2003, a 1ª Secretaria do Senado Federal solicitou estudo referente à reestruturação dos trabalhos e a funcionamentos de comissões parlamentares de inquérito. Como resultado, foi criado grupo de trabalho composto por servidores do Senado, os quais possuíam experiência em CPIs. Após 39 reuniões, realizadas entre abril e agosto de 2003, o grupo produziu relatório

com sugestões para a organização e o funcionamento das CPIs, e concluiu que a precariedade da estrutura de funcionamento das comissões poderia estar comprometendo seus resultados (TUMA, 2003).

Estudos conduzidos na área acadêmica, entretanto, apontam para interferências externas no funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, notadamente a interferência dos Poderes Executivo e Judiciário, a defesa de interesses privados e o jogo político dos próprios parlamentares como causas que influenciam negativamente as investigações parlamentares (SCHILING, 1997).

Pesquisas e estudos sobre o conceito de *accountability* fornecem interessante referencial para a compreensão das formas de controle intra-estatal, gênero no qual se inserem as comissões parlamentares de inquérito.

Conforme assevera Mainwaring (2003), embora o conceito de *accountability* seja de fundamental importância para as ciências sociais, vários autores utilizam-no em diferentes acepções. De difícil tradução para a língua portuguesa, remete às idéias de controle, transparência e responsabilização.

Guillermo O'Donnell (1994, 1998a, 1998b, 2003) propôs o desdobramento do conceito em duas vertentes, vertical e horizontal, a fim de permitir sua análise de maneira mais ampla. A *accountability* horizontal diria respeito aos mecanismos que permitem a um ente estatal exercer papel de supervisão e de fiscalização sobre outros entes estatais. Os estudos conduzidos pelo *scholar*, e mais tarde assimilados e desenvolvidos por vários outros autores, analisam os mecanismos de *accountability* horizontal, em suas várias manifestações, e procuram identificar suas características e as condições necessárias para o seu pleno funcionamento.

Em face da notável correspondência entre *accountability* horizontal e o papel institucional a ser desempenhado pelas comissões parlamentares de inquérito, cabe maior atenção sobre o conceito. Poucas pesquisas podem ser encontradas sobre a atuação do Poder Legislativo como agente de *accountability* horizontal. Notável exceção a essa realidade são pesquisas realizadas no âmbito do Cebrap, que tiveram à frente Argelina Figueiredo (2000, 2001).



Com o presente trabalho, pretende-se oferecer uma pequena parcela na contribuição da mudança desse quadro. Espera-se poder contribuir para o desenvolvimento e a compreensão da *accountability* horizontal no contexto da democracia brasileira, mediante análise do conceito e de sua correlação com as comissões parlamentares de inquérito no Congresso Nacional.

A partir dos estudos elaborados por O'Donnel (1994, 1998a, 1998b, 2003), pretende-se identificar se as CPIs cumprem papel de instrumentos de *accountability* horizontal. Para tanto, faz-se necessário analisar: i) o grau de eficácia das comissões de inquérito, ou seja, se as CPIs propostas no Legislativo são implementadas e se concluem seus trabalhos; ii) se os assuntos tratados pelas CPIs realmente tratam de ações de fiscalização e de controle do Executivo, do Judiciário e/ou do próprio Legislativo, ou seja, se tratam de instrumentos de controle intra-estatal; e iii) se as CPIs concluídas realmente apresentam soluções aos problemas apontados inicialmente.

## 1.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A presente pesquisa não contempla as comissões de inquérito criadas na Câmara dos Deputados. Assim, restringe-se à análise dos inquéritos parlamentares criados no Senado Federal e nos desenvolvidos em conjunto por ambas as casas do Congresso – as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs).

Após a criação do banco de dados com todas as comissões de inquérito criadas no período analisado – incluídas as da Câmara dos Deputados –, procurou-se checar as informações obtidas mediante análise das publicações oficiais das respectivas Casas congressuais. Nesse momento, foram detectadas inconsistências na base de dados apenas no que se referia à Câmara dos Deputados. Conforme foi apurado, a inconsistência deveu-se à metodologia utilizada naquela organização para a alimentação do banco de dados sobre as comissões criadas. Com efeito, constam do banco de dados da Câmara dos Deputados requerimentos de criação de CPIs que não chegaram a ser instaladas pelo fato de não apresentarem o número mínimo de assinaturas previsto constitucionalmente. Não se pode considerar, entretanto, a existência dessas comissões, visto que elas não são

reconhecidas do ponto de vista legal ou factual. Como o banco de dados da Câmara dos Deputados não faz essa distinção, tornou-se impossível identificar as comissões de inquérito da Câmara dos Deputados que deveriam fazer parte do presente estudo.

Outra limitação consistiu na escassez de informações que permitissem a verificação do desdobramento das CPIs após seu encerramento. O Congresso Nacional não realiza o acompanhamento das ações penais e civis que podem vir a ser implementadas pelo Ministério Público em decorrência das investigações parlamentares, e tampouco o Poder Judiciário ou o Ministério Público adotam prática sistematizada de informar o Congresso sobre o andamento de ações dessa natureza<sup>1</sup>. Dessa forma, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa com membros do Ministério Público para investigar os desdobramentos das comissões de inquérito.

## **1.2 PERGUNTA DE PESQUISA**

Em que medida as Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas no Congresso Nacional e no Senado Federal brasileiro, após a Constituição de 1988, podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal?

## **1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA**

Objetivo geral: identificar em que medida as comissões parlamentares de inquérito instaladas no Senado Federal e no Congresso Nacional, após a Constituição de 1988, exercem função de *accountability* horizontal.

Objetivos específicos: i) descrever a estrutura e o funcionamento do Congresso Nacional e das comissões parlamentares de inquérito; ii) identificar as comissões de inquérito instaladas no Senado Federal e no Congresso Nacional entre 1989 e 2005; iii) identificar as variáveis que compõem o conceito de *accountability* horizontal; iv)

estabelecer critérios para distinguir comissões de inquérito que são instrumentos de *accountability* horizontal das demais.

Esta dissertação está estruturada em seis partes, além da Introdução. São apresentados, inicialmente, referenciais sobre as comissões parlamentares de inquérito, a saber: i) as funções de controle exercidas pelo Poder Legislativo; ii) histórico, marco legal e estrutura de funcionamento das CPIs; iii) discussões anteriores sobre a eficácia e os resultados das CPIs. A seguir, é apresentada a discussão sobre o conceito de *accountability*, com ênfase maior em *accountability* horizontal. Após a descrição da metodologia utilizada, são apresentados os resultados da pesquisa documental sobre comissões de inquérito instaladas no Senado Federal e no Congresso Nacional entre 1989 e 2005. O capítulo seguinte traz a análise dos resultados obtidos na pesquisa documental, bem como a apresentação dos resultados de pesquisa qualitativa, realizada com os atores envolvidos e selecionados para entrevista. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho.

---

<sup>1</sup> Muito embora a Lei nº 10.001, de 4 de setembro de 2000, possua disposição expressa nesse sentido. Esse assunto será abordado com maiores detalhes no Capítulo 6.

## **2 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO**

### **2.1 FUNÇÕES DE CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO NO BRASIL**

A limitação recíproca entre os diferentes poderes que compõem o Estado moderno (Executivo, Legislativo e Judiciário, na clássica lição do filósofo e político francês Charles de Montesquieu) foi consolidada mediante a construção doutrinária dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) realizada pelos pais fundadores dos Estados Unidos da América, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, na basilar obra *O federalista*. Os autores afirmaram que a tripartição dos poderes consiste em dar aos que ocupam cada poder os meios necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros.

Na democracia representativa, a separação de poderes e os *checks and balances* são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentares o controle das burocracias. O Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional idéia de tripartição de poderes, entende que essa teoria, se interpretada com rigidez, torna-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais por meio de mecanismos de controles recíprocos: os freios e contrapesos. A idéia de controle está vinculada à democracia, enquanto a incontrolabilidade, ao arbítrio (BOBBIO, 1992).

Na responsabilização por controle parlamentar são utilizados mecanismos de separação de poderes, que buscam evitar as tiranias – definidas como apropriação privada do espaço público –, e os *checks and balances*, que buscam estabelecer freios e contrapesos institucionais, em cuja ausência o poder torna-se irresponsável. Cabe lembrar, aqui, a definição de democracia de Bobbio (1986): “exercício do poder público em público”. A primeira significa aceção de público em contraposição a privado e, a segunda, em oposição a secreto. O que mostra que o poder democrático deve

ser responsivo ao interesse público e responsável perante o público; passível, portanto, de controle público.

Segundo a teoria dos mecanismos de freios e contrapesos, na estrutura institucional do Estado brasileiro, cabe ao Poder Legislativo não apenas a tarefa de legislar, mas também a de fiscalizar os atos do Executivo e do Judiciário. O Capítulo I do título IV da Constituição Federal (BRASIL, 1988) trata especificamente do Poder Legislativo. Nele, estão elencados, entre outros temas, as atribuições e as competências do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, incluindo as atividades de controle.

No ordenamento constitucional, encontra-se no art. 70 da Constituição a determinação que:

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

Camargo e Kain (1995, p. 209) apontam como exemplo das atividades de controle exercidas pelo Poder Legislativo, além daquelas explicitadas no art. 70 da Constituição Federal: exame das contas anuais do presidente da República; homologação dos atos de emissão de moeda; fixação de limites para o endividamento dos estados, municípios, empresas e órgãos públicos; autorização das operações de crédito interno e externo; e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária (LOA).

Outro exemplo do exercício do controle do Legislativo, não citado pelos autores supracitados, está na competência da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração de processo contra o presidente da República, o vice-presidente e os ministros de Estado, bem como na competência do Senado Federal para processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República pelos crimes de responsabilidade e os ministros de Estado pelos crimes de mesma natureza conexos com aqueles.

Assim, o controle externo, também denominado de controle legislativo ou parlamentar, é realizado pelo Poder Legislativo. Medauar (1990, p. 111) assegura que podem ser encontradas nomenclaturas diferentes para o mesmo conceito. Controle político, controle legislativo ou controle parlamentar são terminologias empregadas para tratar da fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública.

Soares (1999, p. 94) afirma que o poder de investigar do Parlamento tem por finalidade precípua o fornecimento de informações cujo objetivo é abalzar a elaboração de atos normativos legislativos, isto é, leis em sentido *lato*, destinados a garantir o bem comum e o melhor convívio dos indivíduos da sociedade. Assim, tem-se uma relação de circularidade entre as tarefas de controle e as de normatização exercidas pelo Legislativo.

O controle está relacionado à própria democracia. Nos regimes democráticos, ao delegar poder a seus mandatários, o povo delega não apenas poderes para legislar, mas também para fiscalizar a aplicação de recursos públicos e a ação dos demais poderes. O controle adequado dos poderes conferidos à Administração Pública significa a proteção dos cidadãos contra as arbitrariedades, bem como o zelo pela justiça e pela coerência das ações propostas pela autoridade (LIMA, 1997).

Conforme Paula (2003, p. 50), as casas do Congresso Nacional – Senado Federal e Câmara dos Deputados – trabalham em dois fóruns de debates: o Plenário e as comissões. No Plenário, os debates são realizados e as decisões são tomadas pelo conjunto dos parlamentares. As comissões, por sua vez, são formadas por grupos menores. O sistema de comissões propicia a descentralização das atribuições dos parlamentares e do trabalho do plenário, segundo critério técnico das matérias, conferindo maior celeridade aos trabalhos.

Nas comissões, que se constituem em fórum temático de debates, os projetos podem ser discutidos mais detalhadamente, com assessoria, estudos e informações técnicos da área. Não se deve esquecer, no entanto, que a comissão é também um fórum de debates políticos, e não somente técnicos, em que os parlamentares manifestam suas opiniões pessoais, as posições partidárias, ou, ainda, atuam em defesa de interesses de terceiros (PAULA, 2003, p. 51).

De acordo com suas características, as comissões podem ser classificadas em permanentes ou temporárias. No Senado Federal existem dez comissões permanentes, responsáveis por áreas temáticas<sup>2</sup>. As comissões temporárias são criadas por tempo determinado e com finalidade específica. Dentro dessa última categoria, inserem-se as comissões parlamentares de inquérito.

## **2.2 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: HISTÓRIA, MARCO LEGAL E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO**

### **2.2.1 Histórico**

As origens históricas das comissões de investigação legislativa remontam ao século XVII, quando o parlamento inglês, descontente com a conduta do comandante Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a *Select Comitee*, que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e à condenação pela Coroa (SILVA, 2001, p. 21).

Da Inglaterra, a prática das investigações legislativas se disseminou por outras nações, de modo que variadas formas de inquérito parlamentar podem ser encontradas em praticamente todos os Estados democráticos de direito. Na Itália, recebem a denominação de *Comissioni d'Inchieste Parlamentari*; na França, *Comission d'Enquête Parlementaire*; nos Estados Unidos, *Congressional Investigations*.

Segundo Sampaio (1964, p.16), no continente europeu a investigação parlamentar jamais gozou de grande reputação, devido à falta de solidez das instituições no passado e à predominância de sistemas parlamentaristas de governo, nos quais a agilidade

---

<sup>2</sup>Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão de Educação (CE), Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI), Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa (CDH), Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

do instrumento do voto de desconfiança parece funcionar de maneira eficaz na solução de conflitos políticos.

Nos Estados Unidos da América, entretanto, o congresso vem exercendo papel fiscalizador desde sua criação. Em 1792 foi nomeado o primeiro comitê de investigação parlamentar naquele país, com o objetivo de investigar as causas da derrota da expedição comandada pelo general Arthur St. Clair contra os índios, sob os aspectos militar e financeiro (OLIVEIRA, 1999, p. 12).

A prática tornou-se rotineira no Direito norte-americano, até mesmo nos estados federados, conforme afirma Baracho (2001, p. 5). Ainda segundo esse autor, o questionamento ao poder de investigação do legislativo levou a Suprema Corte daquele país a se manifestar, em 1927, de forma basilar sobre o assunto, nos seguintes termos:

somos de opinião que o poder de inquirir, com procedimento para aplicá-lo compulsivamente, é um auxiliar essencial e apropriado da função legislativa. Um corpo legislativo não pode legislar, de maneira sábia e eficaz, sem informação a respeito das condições que a legislação intenta modificar.

No Brasil, temos notícias sobre investigações parlamentares desde o século XIX. Embora as Constituições de 1824 e 1891 fossem omissas no que se refere às comissões parlamentares de inquérito, tampouco as proibia, de onde prevaleceu a interpretação de que o silêncio do texto constitucional não impedia que o Congresso realizasse investigações (OLIVEIRA, 1999, p. 23) (SAMPAIO, 1964, p. 21).

A partir da Constituição de 1934, as comissões parlamentares de inquérito são elevadas ao patamar constitucional (à exceção da Carta de 1937, de cunho ditatorial) e, desde então, desempenham função de fiscalização e controle, embora sua organização e tarefas tenham sido consideravelmente tolhidas pela proeminência do Poder Executivo, principalmente nos períodos ditatoriais (DA SILVA, 1992).

Há que se destacar que sob a égide da Constituição de 1946 foi aprovada a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Primeira lei da história jurídica federal brasileira a disciplinar as comissões parlamentares de inquérito, o instrumento tem vigência até hoje.

Durante a maior parte do período ditatorial militar (1964 a 1985), vigeu a Constituição de 1967, alterada profundamente pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.



Embora fosse prevista a possibilidade de investigações pelo Congresso, foram criados vários entraves a seu funcionamento. Ademais, o período ditatorial, principalmente em seu início, foi marcado pela restrição à atividade legislativa como um todo, com a cassação do mandato de vários parlamentares, o fechamento temporário do Congresso e o exercício da prerrogativa de legislar pelo próprio Poder Executivo.

Entre 1969 e 1973, nenhuma comissão parlamentar de inquérito foi criada no Senado e apenas uma foi criada na Câmara dos Deputados. Após 1974, o ritmo de criação de investigações foi retomado, sem, no entanto, jamais alcançar o ritmo e a intensidade do período 1946–1967 (PEIXINHO e GUANABARA, 2001, p. 47-48).

Em contrapartida, a Constituição de 1988 dotou as CPIs de faculdades até então inéditas no ordenamento constitucional. Além dos poderes que expressa, a Constituição admite a existência de outros, previstos nos regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como não opõe nenhum freio à criação das comissões, salvo a deliberação interna de um terço dos membros do Congresso Nacional. As conclusões das CPIs podem ser encaminhadas diretamente ao Ministério Público para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos eventuais infratores (DA SILVA, 1992).

Segundo Oliveira M. (1991), no ordenamento constitucional anterior a 1988, um dos problemas mais sérios das comissões parlamentares de inquérito foi a ineficácia jurídica de suas conclusões, as quais dependiam de apreciação do Plenário da respectiva Casa, e estavam sujeitas a manobras políticas que, não raras vezes, faziam os relatórios de comissões de inquérito serem sepultados nos escaninhos.

### **2.2.2 Estrutura de funcionamento e marco legal**

As comissões parlamentares de inquérito desempenham função de fiscalização e controle da Administração Pública. Possuem objetivo específico, que justifica sua própria existência, que é a apuração de fato determinado. Assim, as CPIs irão

investigar casos concretos sobre os quais pairam suspeitas de irregularidade de qualquer ordem.

A legislação que regulamenta o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito reside na Lei nº 1.579/1952, vigente desde a Constituição de 1946 e recepcionada pelas Constituições seguintes. Estabelece a lei, logo em seu art. 1º, que as CPIs, criadas na forma da Constituição, “terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação”.

Tratando da gênese da Lei nº 1.579, de 1952, Oliveira M. (1991) transcreve parecer de Aloysio de Carvalho, com a seguinte conclusão:

é indisfarçável a importância do papel que as comissões parlamentares de inquérito desempenham (...) dentro, especialmente, do sistema presidencial, como resguardarem, enquanto possível, o princípio de equilíbrio dos poderes, invalidando, quiçá, o predomínio total do Executivo. O presidencialismo brasileiro, que dessa maléfica hipertrofia vem sofrendo, mais do que qualquer país do mesmo tipo de governo, poderá encontrar não o remédio – que remédio não há –, mas ao menos o paliativo, na prática inteligente e cautelosa dos inquéritos parlamentares (CARVALHO *apud* OLIVEIRA M., 1991, p. 21).

A criação de uma CPI ocorre, no plano federal, com o requerimento assinado pelo número determinado, constitucionalmente, de um terço de parlamentares, que atenda aos requisitos constitucionais e regimentais. Assim, o requerimento indicará, necessariamente, o fato determinado ensejador da criação da comissão, o prazo de duração, o número de parlamentares que irão compor a comissão e o limite de despesas a serem realizadas.

Cumpridos os requisitos formais, o presidente da Casa Legislativa na qual será instalada a investigação não pode impedir a instauração da CPI, pois ela não depende de deliberação plenária. Do contrário, a fiscalização pela minoria, uma das características essenciais dessas comissões, estaria comprometida (SILVA, 2001, p. 15). A comissão poderá ser instalada no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, ou, ainda, em ambas as Casas, caso em que recebe a denominação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI).

A comissão parlamentar de inquérito deverá refletir em sua composição, tanto quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária na respectiva Casa. O princípio da colegialidade deve ser obedecido, ou seja, suas decisões devem ser expressas pelo voto da maioria dos seus membros. Seus atos devem ser documentados para que não se percam dados importantes ao escopo da investigação e para tornar possível a produção de relatórios (SANDOVAL, 2001, p. 89).

Os líderes dos partidos que compõem a respectiva Casa Congressual deverão indicar os parlamentares que irão compor a comissão<sup>3</sup>, que, em reunião de instalação, elegerá seu presidente, que, por sua vez, indicará o relator. Ao presidente compete tomar decisões monocráticas em nome do colegiado, que visam a assegurar o regular funcionamento da comissão. O relator cumpre a função de analisar a matéria sob exame e, sobre ela, proferir relatório que será submetido à apreciação e à aprovação ou não dos demais membros.

A tradição no Congresso é a de que os partidos com maior representação parlamentar tenham a primazia na escolha dos cargos. Assim, o maior partido da Casa poderá optar pela presidência ou pela relatoria. Se a escolha recair sobre a presidência, o segundo maior partido fica com a vice-presidência, e o autor da proposta com a relatoria. Se a opção do maior partido for a relatoria, cabe ao segundo maior partido a presidência, e à minoria a vice-presidência. No caso de comissões mistas, será observada a alternância de cargos entre o Senado e a Câmara. Em torno de tais regras de conduta cabem, entretanto, muitas variações, em razão da polêmica do assunto a ser investigado (FERNANDES e BANDEIRA, 2005, p. 7-9).

Conforme o ordenamento constitucional vigente, “as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”<sup>4</sup>. Dentre os poderes investigatórios das CPIs, tem-se: i) possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados; ii) oitiva de testemunhas; iii) oitiva de investigados e indiciados; iv) realizações de perícias e

---

<sup>3</sup> Recentemente, foi suscitada dúvida quanto ao procedimento a ser adotado no caso de partidos políticos não indicarem os membros de comissões de inquérito no Senado Federal, o que poderia inviabilizar a instalação da comissão. Ao posicionar-se sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal, em junho de 2005, decidiu que cabe à Mesa Diretora indicar os membros da comissão, caso os partidos não o façam (MS 24831 STF).

<sup>4</sup> Art. 58, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

exames necessários; v) requisição de documentos e busca de todos os meios legalmente admitidos.

Os poderes das CPIs são amplos, mas não ilimitados. Segundo Bulos (2001, p. 35-65), os limites existentes são de ordem constitucional formal e material e estão estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Os primeiros estão claramente expressos na legislação, e são, em linhas gerais: i) a impossibilidade de investigar fato indeterminado; ii) a impossibilidade de propositura de sua criação sem a observância do número mínimo de assinatura dos congressistas; iii) a impossibilidade de infração de normas regimentais da respectiva Casa; iv) a impossibilidade de ultrapassar o prazo previsto no requerimento de sua criação (excetuando dispositivo regimental de prorrogação do prazo) ou o prazo da legislatura; v) e a impossibilidade de desvirtuamento das funções de investigação. Os limites constitucionais materiais, por sua vez, dizem respeito à separação dos poderes, à reserva de jurisdição, aos direitos e garantias fundamentais e ao princípio republicano.

Ao final do processo de apuração, as CPIs produzem um relatório final, no qual ficam consignadas suas conclusões, bem como os encaminhamentos considerados necessários.

Os produtos das atividades da CPI podem ser, dentre outros: i) encaminhamentos ao Ministério Público para a promoção da ação judicial apropriada; ii) abertura de processos de cassação de parlamentares; iii) indiciamento de autoridades pelo próprio Congresso Nacional para julgamento por crimes de responsabilidade; iv) determinações ao Tribunal de Contas da União (TCU) para a realização de auditorias; v) recomendações e determinações aos órgãos do Poder Executivo; vi) proposição de projetos de atos normativos.

Importante destacar, conforme assinala Paula (2003, p. 60), o fato de o relatório final de uma CPI não ser uma peça judicial. Ele não denuncia, não julga e não sentencia. Ele apenas apresenta os relatos das investigações realizadas e as conclusões dos membros da comissão sobre os fatos. Assim, o desdobramento das investigações irá sempre depender de outros atores, que terão os trabalhos realizados pela CPI como subsídio para o exercício de suas funções.

## 2.3 DISCUSSÕES SOBRE A EFICÁCIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Ao comentar os inquéritos parlamentares instaurados à época do Brasil Império – 1822 a 1889 – e da fase republicana conhecida como “República do Café com Leite” – 1889 a 1930 –, Sandoval (2001, p. 24), afirma que as comissões investigativas instaladas naquele período se caracterizam pela debilidade de seus procedimentos, estando o Poder Executivo, à época, inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo.

A primeira obra a se ocupar exclusivamente da análise dos resultados alcançados por inquéritos parlamentares consiste no trabalho de Pereira (1948). O autor assinala que, das seis comissões propostas no período de Constituição de 1934, apenas duas foram concluídas. O autor, entretanto, não questiona os possíveis motivos para o fato.

Pesquisa realizada por Peixinho e Guanabara (2001, p. 44) revela que no período entre 1946 e 1967 foram criadas 253 CPIs, das quais 240 pela Câmara dos Deputados e 13 pelo Senado Federal. Os resultados dessas comissões não são apresentados.

Oliveira M. (1991) realizou pesquisa na qual buscou avaliar o desempenho de comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal, entre 1946 e 1988. O autor explicita a diferença de sua obra das demais publicações até então produzidas sobre o tema, pois,

diferentemente da maioria delas [as obras], este trabalho não discute as comissões parlamentares enquanto objeto do Direito Constitucional nem das derivações do Direito Penal. Tomou fulcro de análise e avaliação os aspectos metodológicos do funcionamento das CPIs, sejam os de eficiência, sejam os de eficácia. (OLIVEIRA M., 1991, p. 7).

São analisadas 38 CPIs instaladas no Senado entre 1946 e 1989. O autor classifica as comissões como “sentenciadoras”, quando destinadas à apuração de irregularidades, “avaliadoras”, quando tem por objeto estudos, análises e avaliações temáticas, e, ainda, “híbridas”, quando possuidora de ambas as características.

Como indicador de desempenho, Oliveira, M. (1991, p. 72) considera uma CPI eficaz quando ela “cumpre o seu objetivo”, o que, para o autor, corresponde à comissão terminar suas tarefas com a votação do relatório conclusivo.

Ou seja, considerou-se eficaz a CPI que concluiu seus trabalhos com aprovação de relatório final. A respeito desse conceito limitado de aferição de desempenho, o próprio autor assinala que,

vistos da perspectiva dos resultados finais de um inquérito, os trabalhos parlamentares de uma CPI dizem respeito às questões de eficiência. Isso porque a eficácia escapa às suas competências, sendo apropriada para vincular-se ao papel da Câmara dos Deputados, que autoriza; ao do Senado Federal, que processa e julga diversas autoridades por crime de responsabilidade; e ao do Ministério Público, que promove a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (OLIVEIRA M., 1991, p. 71).

A avaliação da qualidade dos relatórios produzidos é realizada, tendo-se, como parâmetro, a organização do texto (por exemplo, a estrutura clássica Introdução *versus* Desenvolvimento *versus* Conclusão) para avaliação estrutural e itens como metodologia para avaliação qualitativa do relatório. Não é feita referência ao mérito do relatório. Os problemas mais comuns encontrados nos relatórios foram: i) falta de estruturação e conteúdo; ii) transcrições excessivas; iii) subdivisão demasiada; iv) longos diagnósticos.

A pesquisa revela que apenas 44,7% das comissões iniciadas são terminadas (17 em 38). O autor aponta como possíveis causas para o baixo rendimento das comissões de inquérito no Senado a falta de persistência e a ausência de método nas investigações.

Deve ser pontuado que o próprio autor reconhece as limitações da pesquisa, que restringiu a análise de eficácia das comissões à aprovação do relatório final, não se estendendo ao desdobramento das investigações das CPIs.

Lima (1997) realiza a aferição da eficácia dos instrumentos de controle externo pelo Congresso Nacional, no período 1984-1993. Dentre as formas de controle estudadas, as comissões parlamentares de inquérito são as mais utilizadas. Em seu estudo, a autora considerou como instrumentos de controle pelo Legislativo as comissões

parlamentares de inquérito, as propostas de fiscalização e controle, os requerimentos de informação e as solicitações de informações ao Tribunal de Contas da União. Segundo a autora, “do total de 133 instrumentos utilizados pelo Senado Federal no período de 1984 a 1993 e analisados dentro dos critérios estabelecidos para a pesquisa, 63 referem-se a CPI”, ou seja, 47% do total. (LIMA, 1997, p. 196).

A proposta de análise de desempenho na pesquisa citada utiliza como indicador a produção de relatórios pelas comissões no prazo regimental de seis meses. Assim, as CPIs foram classificadas em três grupos: i) totalmente eficazes, quando apresentaram relatório final no prazo inicialmente proposto; ii) parcialmente eficazes, quando apresentaram relatório final após prorrogação do prazo inicial; iii) e sem eficácia, quando não apresentaram relatório.

Das 63 CPIs pesquisadas, apenas duas (3,2%) foram classificadas como totalmente eficazes; 26 (41,3%) foram classificadas como parcialmente eficazes, e 35 (55,5%), sem eficácia.

Lima (1997) identificou, ainda, que após a Constituição de 1988, a frequência na utilização de instrumentos de fiscalização aumentou. Nos cinco anos anteriores à Constituição de 1988, foram catalogadas 41 iniciativas de controle, enquanto nos cinco anos seguintes foram identificadas 92 iniciativas do mesmo tipo, o que configura um aumento de 124%.

São apontadas como falhas, que podem comprometer o resultado das comissões,

a morosidade do processo de investigação e apuração dos fatos, seu caráter eventual, e a sua instalação apenas após denúncias pela imprensa (fatos consumados) e, ainda, a necessidade de todo o caminho da Justiça após seus resultados, para as providências cabíveis, concorrem para a não-eficácia desse instrumento, pois a possível punição de caráter político envolve apenas perda de mandato e inelegibilidade para ocupantes de cargos representativos. (LIMA, 1997, p. 200)

Figueiredo (2001), ao analisar mecanismos de *accountability* nos sistemas presidenciais da América Latina – do Brasil em particular – aborda a questão dos desempenhos de comissões parlamentares de inquérito como mecanismos de

*accountability* horizontal, ou seja, de fiscalização e controle entre agentes no mesmo nível, no caso os poderes Legislativo e Executivo.

A autora afirma que, à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a maioria governista no Congresso, reduz-se a capacidade desse último de fiscalizar o Executivo. Assim, nesse contexto, a eficácia do controle do Congresso dependerá de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados.

Mesmo nesses casos, Figueiredo argumenta que a capacidade do Congresso para assumir iniciativas de fiscalização é muito maior do que a de obter resultados reais. De qualquer forma, ainda que o papel de controle direto do Congresso seja reduzido, sua atuação indireta é crucial: as informações que ele fornece, por meio de seus instrumentos de fiscalização, são essenciais para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política.

Sobre comissões parlamentares de inquérito, afirma que a aprovação e a constituição de uma CPI não significam que a investigação será concluída. “Na verdade, grande parte das CPIs jamais conclui seu trabalho. Algumas não chegam sequer a ser instaladas, isto é, os membros da comissão não são nomeados” (FIGUEIREDO, 2001).

Como causas para a não-conclusão das CPIs, a autora elenca algumas possibilidades, como, por exemplo, o fato de os propositores de uma CPI poderem, às vezes, não estar interessados em um inquérito: como ele pode servir de moeda de troca política, basta sua aprovação para que sejam produzidas as conseqüências políticas desejadas. Outro exemplo é o fato de uma CPI também poder ser proposta como parte da estratégia de um político particular, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para uma próxima eleição. Outra possibilidade é o teto para o número de CPIs funcionando simultaneamente poder levar à proposição de uma CPI para evitar a formação de outra – possibilidade válida apenas para a Câmara dos Deputados. Tem-se como possibilidade, também, o caso de criação de CPI proposta pela oposição, em que a maioria pode simplesmente não indicar os membros para sua composição, obstruindo seu funcionamento.



Em levantamento na Câmara dos Deputados, Figueiredo (2001) identifica 392 CPIs propostas no período 1946-1999. Dessas, 89 (23%) não foram instaladas. Dentre as instaladas, 207 foram concluídas, ou seja, 53% do número de CPIs propostas. A conclusão da CPI é utilizada como indicador de seu sucesso. Por conclusão entende como sendo a aprovação, pela comissão, de um relatório com recomendações das ações a serem seguidas.

### **3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

#### **3.1 ACCOUNTABILITY**

Segundo Mainwaring (2003), *accountability* é um conceito-chave no campo das ciências sociais, tendo surgido como umas das principais questões que permearam as discussões sobre as transições pós-democráticas em vários países latino-americanos a partir dos anos 1980, incluindo o Brasil. Segundo o autor, um importante desafio para o fortalecimento das democracias está em como construir mecanismos de *accountability* mais efetivos.

No Brasil, o tema passou a ser discutido com maior ênfase, além dos círculos acadêmicos, a partir de meados dos anos 1990. Bresser-Pereira (1998) traduz *accountability* para a língua pátria como “responsabilização”. Sustenta que o modelo de *new public management* tem um papel na melhoria da governabilidade na medida em que procura aprofundar os mecanismos democráticos de *accountability*. Observa que o cidadão exerce influência sobre os resultados dessas atividades, aumentando a *accountability*, ou “a responsabilização da administração pública perante os cidadãos”.<sup>5</sup>

Termo de difícil tradução para o português, *accountability* compreende, segundo Campos (1990), a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização perante outras pessoas ou organizações, envolvendo duas partes: a que delega e a que recebe responsabilidade. Acrescenta ainda que a dificuldade de compreensão do termo em nossa língua pátria deriva justamente da ausência de cultura da participação popular na fiscalização e controle dos governos, não sendo possível a compreensão do conceito em si pela maioria da população:

---

<sup>5</sup> Não obstante a validade dos conceitos aqui mencionados, o discurso defendido por Bresser na reforma administrativa por ele conduzida, na condição de Ministro de Estado nos anos 1990, é objeto de crítica por outros autores, que afirmam que ele se apropriou indevidamente de conceitos com a intenção de obter efeitos perlocucionais, no sentido habermasiano, para, na realidade, defender políticas conservadoras, contrárias aos próprios princípios evocados. Para maiores detalhes, ver Andrews e Kouzmin (1998).

Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990).

Nessa linha, O'Donnell (1994) argumenta que a dificuldade no funcionamento efetivo da *accountability* ocorre em maior grau no que ele denomina “democracias delegativas”, nas quais a população é tutelada pelos governantes sem questionamento quanto aos rumos da condução ou o *modus operandi* do governo, em contraposição às verdadeiras democracias representativas.

Nas democracias representativas existe um vínculo entre os governantes e aqueles que os elegeram, que irão exigir a prestação de contas por parte de seus representantes. Se os cidadãos não concordarem com as políticas de governo, eles terão os meios de corrigir a situação em uma próxima eleição. A isso se dá o nome de *accountability* política ou direta (BEHN, 1998), que tem o poder de restringir e limitar a atuação dos governantes.

O regime de *accountability* exige uma dimensão democrática e soberania popular para que se realize de maneira plena. Quanto mais democrático o Estado, maior o valor dado à cidadania. A esfera pública e a sociedade civil existentes em um contexto democrático possibilitam a redução da distância entre representantes e representados, reduzindo os controles formais exigidos em democracias menos adiantadas.

Segundo Behn (1998, p. 18), a *accountability* democrática envolve quatro componentes: quem decide os resultados a serem produzidos; quem responde pelos resultados; quem é responsável pela implementação do processo; e a forma de funcionamento desse processo.

Arato (2002) vê a *accountability* como um conjunto normativo de demandas que tem chance de reduzir o imenso hiato entre representados e representantes nas democracias modernas. Segundo o autor,

não há nada na representatividade pictórica ou descritiva *per se* que impeça legalmente os representantes escolhidos entre os membros de um grupo de violar os interesses daquele mesmo grupo. O mesmo pode ser dito a respeito de um parlamento deliberativo e de um líder com o qual as massas se identificam. Sem

dúvida, a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem).

Ao abordar o conceito de *accountability*, Przeworski (1998) afirma que “os governos são responsabilizáveis se os cidadãos puderem discernir se os governantes estão agindo de acordo com os melhores interesses dos cidadãos, de forma que nas eleições aqueles governantes que agem no melhor interesse dos cidadãos vencem eleições e aqueles que não agem assim, perdem-nas”.

A *accountability*, então, cumpriria papel retrospectivo, por tratar-se de mecanismo pelo qual representantes eleitos não podem ser forçados a cumprir as promessas e os programas enquanto estiverem no cargo, mas podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes.

O autor reconhece, entretanto, a limitação do instrumento ao analisá-lo à luz da teoria da agência, quando constata que falta a informação completa ao principal (no caso, a sociedade) sobre as atividades do agente (o governo), e, ainda, que nem sempre basta observar os resultados para poder decidir se o governo está fazendo tudo o que se pode para promover o bem-estar de todos ou se está servindo a interesses particulares (PRZEWORSKI, 1998).

Como umas das formas de resolver esse problema de assimetria de informações, Przeworski (1998) afirma que a qualidade e a quantidade da informação posta à disposição dos cidadãos, para que julguem as ações do governo, podem ser melhoradas por meio da existência de instituições independentes de outros órgãos.

### **3.2 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL**

O conceito clássico de *accountability* consiste, em suma, no controle, por parte da população, dos atos de seus governantes. O'Donnell (1994, 1998a, 1998b, 2003)

denomina a esse tipo de controle de *accountability* vertical, e o considera insuficiente para explicar os mecanismos estatais de controle em democracias. O autor afirma que é preciso, no âmbito do Estado, dentro do aparelho estatal, haver uma teia, uma rede de agências interligadas que se comuniquem com regularidade a fim de permitir o controle permanente da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos. A esse mecanismo O'Donnell denomina de *accountability* horizontal.

Segundo Kenney (2003), o conceito de *accountability* tem estado presente no discurso político de maneira freqüente, mas geralmente utilizado no sentido de *accountability* vertical. Conforme o autor, Madison e Hamilton utilizaram os termos *accountable* e *unaccountable* em *The federalist* (ns. 55 e 70) no sentido de *accountability* vertical.

A partir dos estudos de O'Donnell, e de pesquisas sobre mecanismos de *accountability* horizontal, Figueiredo (2001) afirma que os sistemas presidencialistas possuem, em tese, mecanismos inerentes que asseguram a *accountability* horizontal. Ainda segundo a mesma autora, “espera-se que as origens e a sobrevivência independentes do Executivo e do Legislativo produzam interesses opostos que motivem a mútua fiscalização e minimizem os efeitos de tirania da maioria”.

O'Donnell (1998b) define *accountability* horizontal como a existência de agências estatais com autoridade legal, interessadas e capacitadas para empreender ações, que vão desde o controle rotineiro até sanções legais (até mesmo o *impeachment*) em relação a ações ou a omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser classificados como ilícitos. Salienta que

me concentro en acciones u omisiones presuntamente ilegales, no en las limitaciones que pueden resultar, por ejemplo, de asegurar la autonomía de un banco central o de aceptar las diversas formas de condicionamiento de los acuerdos con las agencias internacionales. Estas decisiones son “neutrales a respecto del régimen”, en el sentido de que pueden ser adoptadas tanto por regímenes poliárquicos como por regímenes autoritarios. Por cierto, se podría argumentar que la credibilidad de estos acuerdos crece cuando resultan de procedimientos poliárquicos adecuados, pero los ejemplos de Chile bajo Pinochet y Indonesia bajo Suharto, entre otros, exigen añadir una fuerte cláusula *ceteris paribus* a esa afirmación. Por otra parte, no todas las nuevas poliárquías han procedido de modo legal al adoptar esas decisiones.

Ao citar Robert Dahl, o autor considera democracias políticas, ou poliarquias, como estados que exibem os seguintes atributos: autoridades públicas eleitas; eleições livres e competitivas; sufrágio universal; livre direito de competir pelos cargos públicos; liberdade de expressão; fontes alternativas de informação; liberdade de associação (DAHL *apud* O'DONNELL, 1994).

Acessoriamente, O'Donnell acrescenta

as autoridades públicas eleitas (além das designadas, como, por exemplo, membros de tribunais superiores) não devem ser arbitrariamente depostas antes de concluírem seus mandatos constitucionais; as autoridades eleitas não devem ser submetidas a restrições ou vetos nem ser excluídas de certas esferas políticas por outros atores, não eleitos, como as forças armadas, por exemplo (O'DONNELL, 1994).

O autor argumenta que as ações passíveis de *accountability* horizontal podem afetar três esferas principais: i) a democracia: na medida em que podem ser tomadas decisões que ferem a liberdade de associação ou introduzem fraudes em eleições; ii) a esfera liberal: infringida quando agentes estatais violam ou permitem a violação, por atores privados, das liberdades e garantias individuais; iii) a esfera republicana: ações de agentes políticos que, eleitos ou não, costumam ocupar altos cargos públicos, e implicam em desrespeito ao princípio de subordinação à lei e de prioridade dos interesses públicos em lugar de interesses privados.

É sobre ações passíveis de *accountability* na esfera republicana que O'Donnell irá se ocupar. Afirma:

Recurro a esta indisciplinada etnografia porque nos dice algo importante: los completos canallas que no tienen ni la más mínima intención de servir algún aspecto del bien común son un problema serio y a veces generalizado en muchos países, poliárquicos o no. Pero son la punta del iceberg; estoy convencido de que muchas de las deficiencias de la *accountability* horizontal son producto de innumerables acciones cuyos protagonistas dan por descontado que las reglas republicanas son válidas, a lo sumo, de la boca para afuera y, en todo caso, algo que se debe tener atentamente en cuenta para evitar las consecuencias perniciosas de comportamientos que las niegan. (O'DONNELL, 1998b)

O tema central é o das fronteiras em dois sentidos, relacionados entre si. Uma é a separação entre a esfera pública e a esfera privada. Outra, está implícita na definição de *accountability* horizontal proposta: para que esse tipo de *accountability* seja possível, devem existir agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar e sancionar atos ilícitos de outras agências do estado. As primeiras agências devem possuir não somente autoridade legal para proceder dessa forma, mas também autonomia de ação suficiente. Trata-se de tema recorrente na questão da divisão de poderes e da teoria dos pesos e contrapesos; inclui não apenas a clássica separação entre Legislativo, Executivo e Judiciário, mas também a existência de instituições como agências de supervisão, *ombudsmen*, controladorias, tribunais de contas, comissões parlamentares de inquérito, dentre outros.

O'Donnell (1998b) salienta que as instituições de *accountability* não podem operar de forma isolada. Mesmo que consigam comover a opinião pública com seus procedimentos, sua efetividade costuma depender do Poder Judiciário, especialmente em casos que envolvam crimes de colarinho branco. Assim, a efetividade da *accountability* horizontal é produto de redes de agências que devem incluir o relacionamento com o Judiciário, de forma que esse último esteja comprometido com o apoio e a efetivação desse tipo de *accountability*. Faz-se necessário, para tanto, difundir e coordenar entre as diversas agências estatais incentivos adequados para construir a autonomia institucional requerida de cada uma delas.

A idéia básica é a prevenção e, caso necessário, a respectiva sanção das ações ilícitas cometidas por agentes públicos. Para ser autônomas, as instituições devem ter fronteiras bem definidas, reconhecidas e respeitadas.

Em uma democracia política, a expectativa quanto a um grau razoavelmente alto de *accountability* horizontal decorre da necessidade da existência de um Estado de direito. O'Donnell argumenta que existem dois casos em que a *accountability* horizontal pode ser violada. A primeira ocorre quando um agência estatal invade ilegalmente a autoridade de outra. A segunda consiste nas vantagens ilícitas que um agente público obtém para si mesmo e/ou seus associados. Ao primeiro caso, O'Donnell denomina de transgressão e, ao segundo, de corrupção, sendo que a ocorrência de ambas pode consistir em sérias ameaças à democracia.

Como forma de reforçar a *accountability* horizontal, muito embora O'Donnell se demonstre pessimista com o quadro vigente na América Latina, são apresentadas algumas sugestões, que o próprio autor considera, modestamente, diga-se, como “pouco originais”:

- i) Inicialmente, sugere que seja assegurado aos partidos de oposição papel importante nas agências encarregadas de investigar casos de transgressão e/ou corrupção.
- ii) Também aponta a necessidade de que seja assegurado às agências que desempenham papel preventivo, como controladorias ou auditorias públicas, serem altamente profissionais, contando com recursos suficientes, e serem independentes do Executivo.
- iii) Por fim, o Poder Judiciário deve ser altamente profissionalizado e dotado de orçamento independente, na medida do possível, do Executivo e do Legislativo.

O'Donnell conclui que a participação de atores externos, como a mídia e as organizações do terceiro setor, é fundamental como mecanismo de pressão na promoção da *accountability* horizontal. Assim, a efetividade da *accountability* horizontal depende, em boa medida, do exercício da *accountability* vertical, aí incluídas, ainda que não exclusivamente, as eleições.

O quadro 1, a seguir, traz o resumo das principais características do conceito de *accountability*, em suas duas dimensões, conforme análise realizada por O'Donnell. Em seguida, apresenta-se o desenho 1, no qual se procura ilustrar as relações de *accountability* de forma gráfica.

## QUADRO 1

### Análise dos conceitos de *accountability* vertical e horizontal

Dimensões	<i>Accountability</i> vertical	<i>Accountability</i> horizontal
<b>Nível de análise</b>	Macro. Se considerarmos a análise do ponto de vista da Administração Pública como organização, as relações de <i>accountability</i> na dimensão vertical irão resultar em impactos na administração (variável dependente) a partir da opinião dos <i>stakeholders</i> , os	Macro. Assim como no caso da <i>accountability</i> vertical, mas, nesse caso, as relações ocorrem dentro da esfera da Administração Pública.





*accountability*  
vertical

## Sociedade

Elaboração do autor, baseado em KENNEY (2003).

## **4 METODOLOGIA DE PESQUISA**

### **4.1 NATUREZA DA PESQUISA**

Em face de suas características, a presente pesquisa pode ser classificada como descritiva e de natureza empírica. Deve-se ressaltar, entretanto, que conforme afirmou Demo (1985), não existem tipos puros de pesquisa. Assim, mais adequado seria afirmar que este trabalho assume um caráter preponderantemente empírico.

A pesquisa empírica caracteriza-se pela produção ou pela análise de dados referentes a um fenômeno natural ou social (DEMO, 1985). No presente caso, pretende-se a análise de um fenômeno social concreto – as comissões parlamentares de inquérito – a partir do levantamento de dados e sua avaliação em cotejo com o conceito de *accountability* horizontal.

A pesquisa assume caráter descritivo pelo exame e pela interpretação de dados coletados com o objetivo de avaliar as relações entre as variáveis à medida que elas se manifestam em fatos e nas condições que já existem para descrevê-los mais completamente (KOCHE, 1997).

González Ríó afirma que na pesquisa descritiva se procura retratar a realidade da forma mais fiel possível.

### **4.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

O desenvolvimento da dissertação consistiu em três etapas sequenciais e correlacionadas. A primeira etapa consistiu em pesquisa documental – coleta de dados primários e secundários –; a segunda, em entrevistas com atores-chave; e a terceira, na análise das informações.

A coleta de dados permitiu a criação de banco de dados sobre todas as comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal e sobre as comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005.

O período de pesquisa selecionado se deu pela opção de restringir a análise às comissões criadas sob a égide da Constituição de 1988, que trouxe sensíveis alterações no funcionamento das CPIs quando comparada ao ordenamento constitucional anterior. Assim, do ponto de vista do arcabouço legal-institucional, as CPIs analisadas possuem características semelhantes.

As informações obtidas em bancos de dados informatizados no Senado Federal foram checadas e complementadas mediante a análise das edições do Diário do Senado Federal e do Diário do Congresso Nacional, nos quais também constavam dados sobre a criação e o funcionamento das CPIs, com o objetivo de checar a confiabilidade dos dados obtidos.

Os dados coletados foram armazenados em ferramenta eletrônica (*Microsoft Access*), que permitiu sua manipulação para análise e a obtenção de indicadores estatísticos, posteriormente transpostos para planilhas a fim de permitir a construção dos quadros que consistem nos Apêndices A e B do presente trabalho. As informações coletadas trazem as principais características das CPIs analisadas, conforme Quadro 2, abaixo.

## **QUADRO 2**

**Descrição das informações que compuseram o levantamento de dados sobre comissões de inquérito**

Nome do campo	Descrição
---------------	-----------

Requerimento	Número do requerimento de criação da comissão
Objetivo	Descrição do objetivo da investigação parlamentar, com a descrição do fato determinado que a motivou
Autor	Nome do parlamentar que apresentou o requerimento de criação da comissão
Partido	Partido do parlamentar que apresentou o requerimento de criação da comissão
PeriodoGov	Mandato presidencial em que se deu a criação da comissão
Dt Criação	Data em que a comissão foi criada por decisão da mesa da respectiva casa congressional
Dt Encerramento	Data em que a comissão encerrou suas atividades ou que teve seu encerramento decretado
Prorrogada	Sim ou Não. Informa se houve prorrogação dos trabalhos da comissão
NumSessoes	Quantidade de sessões realizadas
Iniciada	Sim ou Não. Informa se após sua criação a comissão foi instalada.
Concluída	Sim ou Não. Informa se a comissão apresentou relatório final de suas atividades
Presidente	Parlamentar eleito presidente da comissão
Partido	Partido do parlamentar eleito presidente da comissão
Relator	Parlamentar eleito relator da comissão
Partido	Partido do parlamentar eleito relator da comissão
Controle de ilícitos de entes estatais	Sim ou não. Informa se o fato determinado da comissão diz respeito a apuração de atos ilícitos cometidos por entes ou agentes estatais.
Observações	Informações adicionais que se fizerem necessárias

Elaboração do autor.

No presente estudo consideraram-se apenas as comissões de inquérito criadas, mesmo que posteriormente não tenham sido instaladas. Conforme exposto no Capítulo 2, a CPI passa a existir no mundo do Direito quando um requerimento com número suficiente de assinaturas de parlamentares é protocolado e lido em Plenário. Por isso, não foram consideradas as comissões cujos requerimentos não tenham apresentado *quorum* suficiente à sua criação. O fato de uma comissão ser criada, mas não instalada, pode levar a situações em que não há presidente ou relator indicado. As causas para que isso possa ocorrer são objeto de análise no Capítulo 6 deste trabalho.

Identificadas as CPIs que compuseram a base de dados, passou-se à sua avaliação à luz do referencial teórico utilizado, principalmente em relação às variáveis que compõem o conceito de *accountability* horizontal. Para tanto, fez-se necessária a busca de maiores informações sobre as comissões que concluíram seus trabalhos dentro do período analisado, mediante a análise de seus relatórios finais.

A etapa seguinte do trabalho consistiu na realização de entrevistas com atores-chave no processo pesquisado. Foram selecionados para a pesquisa parlamentares e assessores técnicos que tenham desempenhado funções em comissões de inquérito, bem como membros do Ministério Público que tenham tido contato com as investigações promovidas a partir de recomendações de CPIs<sup>6</sup>. O objetivo da pesquisa qualitativa foi o de obter impressões dos entrevistados sobre o funcionamento da investigação parlamentar e seus resultados, de modo que auxiliassem na compreensão dos resultados obtidos na pesquisa documental.

No perfil dos entrevistados procurou-se explorar diferentes visões sobre o mesmo fenômeno, muito embora não tenha havido qualquer restrição quanto aos assuntos que os entrevistados tenham querido expor. Assim, embora não de forma exclusiva, quanto aos parlamentares, procurou-se aprofundar os temas políticos relacionados às CPIs, como interferências de outros poderes, disputas de poder e interesses de terceiros envolvidos. Nas entrevistas com os assessores técnicos procurou-se explorar a organização e o funcionamento das comissões. Em relação aos membros do Ministério Público, procurou-

se obter uma visão externa aos trabalhos desenvolvidos no âmbito das CPIs e também a avaliação da maneira com que as comissões fazem recomendações e propõem indiciamentos e investigações adicionais.

Optou-se pela técnica de entrevista guiada, na qual o entrevistador conhece previamente os aspectos que deseja pesquisar e, com base neles, formula alguns pontos a tratar. As perguntas dependem do entrevistador e o entrevistado tem a liberdade de expressar-se como quiser (RICHARDSON, 1999). O roteiro utilizado para as entrevistas foi estruturado a partir das informações obtidas tanto na pesquisa bibliográfica como nos resultados da pesquisa documental, e pode ser verificado no Apêndice D desta dissertação.

---

<sup>6</sup> A relação dos entrevistados pode ser verificada no Apêndice C.

### 4.3 FONTES DE PESQUISA

As principais fontes consultadas para a realização da pesquisa documental foram os sistemas informatizados mantidos pelo Senado Federal que permitiram o acesso às bases de dados denominadas NJUR e MATE, que contém informações sobre todas as matérias que tramitam naquela Casa legislativa, incluídas aí as comissões de inquérito do Senado e as comissões mistas de inquérito do Congresso Nacional.

As consultas às bases foram efetuadas diretamente na rede computacional do Senado Federal, nas dependências de sua Consultoria Legislativa, cujo acesso foi franqueado para a realização da presente pesquisa nos anos de 2004 e 2005. Posteriormente, foi possível acessar as mesmas bases por meio do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), que veio a ser disponibilizado ao acesso público na página eletrônica do Senado na internet<sup>7</sup>, o que permitiu a atualização dos dados anteriormente coletados, nos casos das CPIs que se encontravam em andamento ou que tinham sido criadas ou encerradas no período.

Revelou-se necessária a consulta a edições do Diário do Congresso Nacional e do Diário do Senado Federal para checar as informações obtidas nas bases de dados eletrônicas e complementar a coleta de dados em alguns casos em que as bases tinham dados incompletos. Os periódicos indicados trazem informações completas sobre todos os atos praticados nas respectivas Casas e constituem a mais fidedigna das fontes de informações sobre o funcionamento parlamentar. A pesquisa nos Diários foi feita nas instalações da biblioteca do Senado Federal, que mantém o acervo completo de suas publicações.

Também na Biblioteca do Senado Federal foi possível analisar o relatório final das 35 comissões que concluíram seus trabalhos durante o período pesquisado. A biblioteca possui arquivados tanto os relatórios produzidos pelas CPIs do Senado quanto

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>.

pelas comissões mistas. Em alguns casos, os relatórios não estavam disponíveis para pronta consulta, mas foram disponibilizados após requisição ao Arquivo do Senado Federal.

Adicionalmente, fez-se necessária a consulta ao arcabouço normativo que trata das comissões parlamentares de inquérito. Enumera-se, a seguir, os atos normativos analisados nesta pesquisa:

1) Constituição da República Federativa do Brasil:

a) Título IV, Capítulo I, arts. 44 a 75, que tratam do funcionamento do Poder Legislativo.

b) Art. 86, que versa sobre a apuração dos crimes de responsabilidade do presidente da República.

2) Lei nº 1.579, de 18/3/1952, que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito.

3) Lei nº 10.001, de 4/9/2000, que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

4) Lei nº 10.679, de 23/5/2003, que dispõe sobre a atuação de advogado durante depoimento perante comissão parlamentar de inquérito.

5) Regimento Comum do Congresso Nacional;

6) Regimento Interno do Senado Federal;

7) Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



## 5 RETRATO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO SENADO FEDERAL E NO CONGRESSO NACIONAL

A pesquisa documental permitiu o levantamento de dados de todas as comissões de inquérito criadas no âmbito do Senado Federal e no do Congresso Nacional, entre 1989 e 2005. Neste capítulo serão apresentados os números obtidos, em diferentes formas de agregação de dados, as quais serão discutidos e analisados no capítulo seguinte. A relação completa das comissões de inquérito estão nos Apêndices A e B, que trazem todos os dados coletados sobre CPIs, no Senado, e sobre CPMIs, no Congresso, respectivamente.

No período de 17 anos coberto pela pesquisa, foram criadas 91 comissões de inquérito, das quais 36 comissões somente no Senado e 55 comissões mistas do Senado e da Câmara dos Deputados, conforme tabela 1, a seguir. O resultado demonstra a realização de 5,3 inquéritos parlamentares por ano, em média (2,1 no Senado e 3,2 mistas).

**TABELA 1**  
**Comissões de inquérito por ano**

Ano de criação	Qtde. CPI Senado	Qtde. CPMI	Total CPI + CPMI
1989	4	4	8
1990	2	2	4
1991	3	13	16
1992	3	5	8
1993	1	8	9
1994	0	2	2
1995	3	1	4
1996	3	2	5
1997	0	1	1
1998	0	2	2
1999	2	1	3
2000	2	1	3
2001	3	0	3
2002	1	0	1
2003	5	6	11
2004	1	3	4
2005	3	4	7
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>55</b>	<b>91</b>

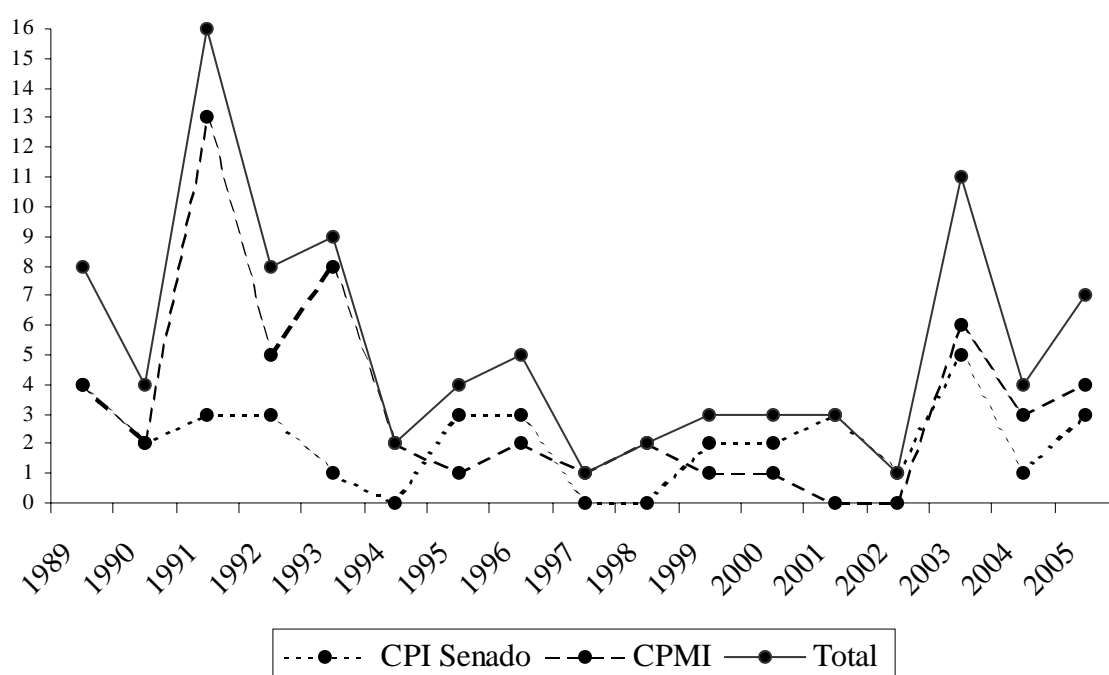
Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

Verifica-se não haver distribuição uniforme na criação de CPIs ao longo do período pesquisado. Os números variam em grau significativo, indo desde a criação de

apenas uma comissão de inquérito, nos anos de 1997 e 2002, até a quantidade recorde de 16 CPIs, criadas em 1991. A distribuição não uniforme da criação de CPIs se reflete no considerável desvio-padrão apurado para as séries de dados: 1,45 para as CPIs no Senado, 3,33 para as CPMIs e 4,01 para o total.

A distribuição temporal das comissões de inquérito pode ser observada no gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
**Distribuição temporal das comissões de inquérito**



Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

Da análise da proporção entre as CPIs criadas no Senado e as comissões mistas, tem-se que essas últimas ocorrem em maior número, numa proporção de 1,5 para 1. Na maioria dos anos se observa uma maior incidência de comissões mistas, havendo exceção nos anos de 1989, 1990 (número igual), 1995, 1996 e de 1999 a 2002 – anos em que o número de CPIs no Senado superou o número de comissões mistas.

Conforme os dados da tabela 2, pode-se verificar que nos anos em que ocorrem eleições há uma incidência menor de comissões criadas, com uma média anual

correspondente a quase metade do número de comissões criadas em anos não eleitorais (4,1 *versus* 7,8). Quando a análise se restringe aos anos em que houve eleições gerais (1994, 1998 e 2002)<sup>8</sup>, o número é significativamente menor: 5 comissões criadas nos três anos, com média de 1,7 comissão por ano.

**TABELA 2**  
**Comissões de inquérito por ano eleitoral**

Criação	Qtde. CPI Senado	Média ano	Qtde. CPMI	Média Ano	Total CPI + CPMI	Média Total/ ano
Anos eleitorais: 1989, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002 e 2004	16	1,8	21	2,3	<b>37</b>	<b>4,1</b>
Anos não eleitorais	20	2,9	34	4,9	<b>54</b>	<b>7,8</b>

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

A análise das comissões de inquérito criadas por período de governo, conforme a tabela 3, demonstra que, dentre os governos republicanos pós-1988, o mandato Collor teve a maior incidência de criação de CPIs (9,3 por ano, em média). Os números para os mandatos Sarney, Itamar e Lula situam-se acima da média observada para todo o período: 8; 5,5 e 7,3, respectivamente, ante uma média de 5,3 CPIs criadas por ano em todo o período analisado. Os dois mandatos Fernando Henrique Cardoso, entretanto, representam uma sensível redução na criação de comissões parlamentares de inquérito: no primeiro mandato, foram criadas, em média, 3 CPIs por ano; no segundo o número reduz-se ainda mais, caindo para 2,5 CPIs por ano.

<sup>8</sup> Nesses anos ocorreram eleições estaduais e nacionais, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

**TABELA 3**  
**Comissões de Inquérito por período de governo<sup>9</sup>**

Governo	Qtde. CPI	Média CPI/ano	Qtde. CPMI	Média CPMI/ano	Total CPI + CPMI	Média Total/ano
Sarney 1989	4	4	4	4	<b>8</b>	<b>8</b>
Collor 1990 – 1992	8	2,7	20	6,7	<b>28</b>	<b>9,3</b>
Itamar 1993 – 1994	1	0,5	10	5	<b>11</b>	<b>5,5</b>
FHC I 1995 – 1998	6	1,5	6	1,5	<b>12</b>	<b>3</b>
FHC II 1999 – 2002	8	2	2	0,5	<b>10</b>	<b>2,5</b>
Lula 2003 – 2005	9	3	13	4,3	<b>22</b>	<b>7,3</b>

Fonte: do autor a partir de pesquisa documental

Conforme relatado no subitem 2.2.2 deste trabalho, embora o cargo de presidente da comissão seja objeto de eleição entre seus pares, reza a tradição no Congresso que os partidos com maior representação parlamentar tenham a primazia na escolha dos cargos, e os autores dos requerimentos de criação das CPIs sejam agraciados com a presidência ou com a relatoria da comissão. A análise dos dados revela, entretanto, que nem sempre o autor das comissões, ou mesmo um membro de seu partido, ocupará um dos cargos, conforme tabela 4, a seguir.

**TABELA 4**  
**Correlação entre autoria, presidência e relatoria**

Situação	CPIs Senado		CPMI Câmara	
	Qtd.	%	Qtd.	%
Não houve coincidência entre autor e presidência ou relatoria.	4	24%	16	53,3%
Autor ou membro de seu partido ocupou a presidência.	6	41%	6	23,3%
Autor ou membro de seu partido ocupou a relatoria.	7	35%	7	20,0%
Autor ou membro de seu partido ocupou a presidência e a relatoria.	-	-	1	3,4%

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

<sup>9</sup> Períodos de governo: José Sarney: 15/3/1985 a 15/3/1990; Fernando Collor: 15/3/1990 a 2/10/1992; Itamar Franco: 2/10/1992 a 1/1/1995; Fernando Henrique Cardoso (1º mandato): 1/1/1995 a 1/1/1999; Fernando Henrique Cardoso (2º mandato): 1/1/1999 a 1/1/2003; Luís Inácio Lula da Silva: em exercício a partir de 1/1/2003.

A análise dos partidos dos parlamentares que apresentaram as propostas de criação das comissões de inquérito em comparação com os partidos dos parlamentares que ocuparam os postos de presidente ou de relator das comissões, conforme tabela 5, revela que na maioria das vezes os grandes partidos fazem valer o peso da sua bancada para ocupar os postos-chave nas CPIs. Embora constem 16 partidos na proposição de criação das comissões, apenas dez foram representados na presidência e seis na relatoria.

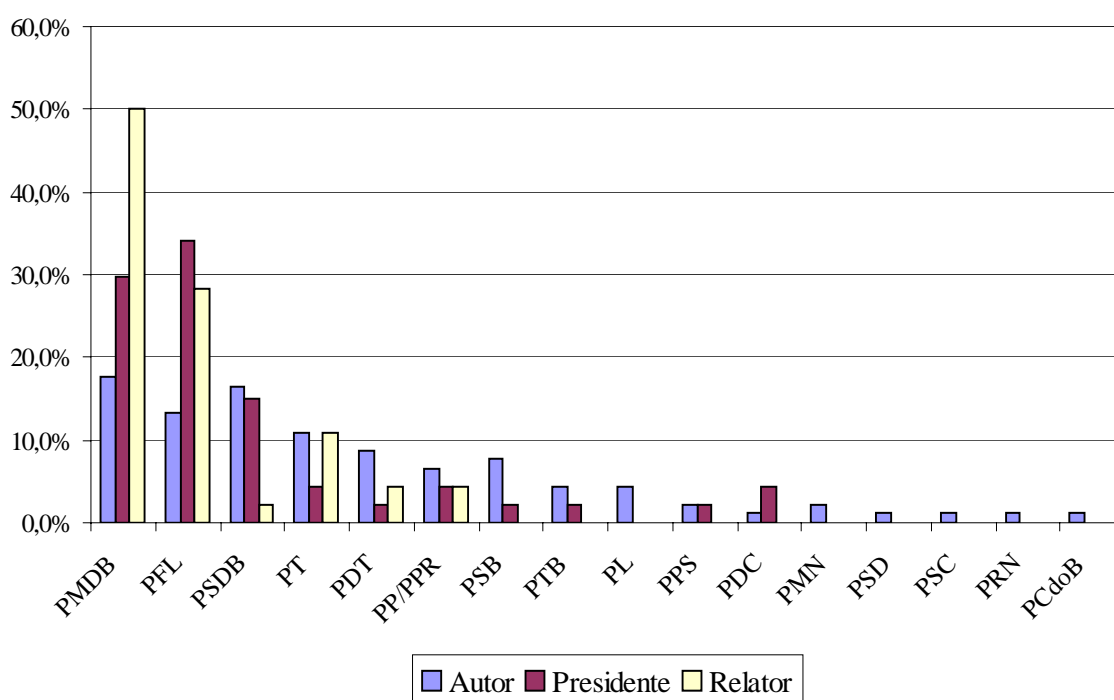
**TABELA 5****Distribuição da autoria, relatoria e presidência das comissões de inquérito por partido político**

Partido	Autor			Presidente			Relator		
	CPI	CPMI	Total	CPI	CPMI	Total	CPI	CPMI	Total
PMDB	8	8	<b>16</b>	6	8	<b>14</b>	9	14	<b>23</b>
PFL	7	5	<b>12</b>	5	11	<b>16</b>	4	9	<b>13</b>
PSDB	7	8	<b>15</b>	2	5	<b>7</b>	1	0	<b>1</b>
PT	1	9	<b>10</b>	0	2	<b>2</b>	0	5	<b>5</b>
PDT	4	4	<b>8</b>	1	0	<b>1</b>	1	1	<b>2</b>
PP/PPR	3	3	<b>6</b>	1	1	<b>2</b>	1	1	<b>2</b>
PSB	2	5	<b>7</b>	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>
PTB	1	3	<b>4</b>	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>
PL	1	3	<b>4</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
PPS	1	1	<b>2</b>	0	1	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>
PDC	1	0	<b>1</b>	0	2	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>
PMN	0	2	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
PSD	0	1	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
PSC	0	1	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
PRN	0	1	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
PCdoB	0	1	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>

Fonte: do autor a partir de pesquisa documental

Duas agremiações políticas, PMDB e PFL, dominaram o cenário das comissões de inquérito nos últimos 17 anos. Couberam a membros do PMDB 50% das relatorias e 29,8% das presidências, enquanto membros do PFL ocuparam 34% dos cargos de presidente e 28,3% dos cargos de relator. Somados, os dois partidos presidiram 63,8% e relataram 78,3% das comissões de inquérito no período pesquisado. O gráfico 2 demonstra a distribuição dos cargos por partido político em percentuais.

## GRÁFICO 2 – Distribuição da autoria, da presidência e da relatoria por partido político



Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

Quanto aos prazos de funcionamento das investigações parlamentares, observa-se que a praxe é que os trabalhos não sejam concluídos dentro do prazo inicialmente estipulado, conforme a análise dos dados pedidos de prorrogação das atividades das CPIs.

Em relação às CPIs do Senado Federal, das 18 instaladas, 15 apresentaram pedido de prorrogação. Apenas uma CPI concluiu suas atividades sem necessidade de prorrogação (Requerimento 52/92), enquanto duas solicitaram a prorrogação e mesmo assim não apresentaram relatório conclusivo. Um fato curioso encontrado é o da CPI criada pelo Requerimento 146/01: embora a CPI não tenha sido instalada, foi protocolado (e aprovado) o pedido para sua prorrogação.

A análise das prorrogações das CPMIs indica que das 32 comissões instaladas, 26 apresentaram pedido de prorrogação. Apenas duas CPMIs apresentaram relatório no prazo inicialmente estabelecido (das quais uma delas a célebre comissão de inquérito do caso PC Farias, que resultou no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello – Requerimento 52/92). Quatro CPMIs prorrogaram suas atividades, mas

não apresentaram relatório; três não chegaram a ser instaladas, mas mesmo assim foram prorrogadas; e as duas CPMIs em andamento já haviam prorrogado suas atividades quando da elaboração deste trabalho.

Quanto à análise dos resultados das comissões parlamentares de inquérito, utilizando-se os mesmos critérios de indicador de sucesso de Figueiredo (2001) e de Oliveira M. (1991), ou seja, a conclusão dos trabalhos da comissão por meio da apresentação de relatório final, podem ser identificadas três diferentes categorias:

1) Comissões criadas, mas não chegam a ser instaladas: embora o requerimento que criou a comissão tenha sido recebido e homologado pela respectiva Mesa Diretora, com o número necessário de assinaturas de parlamentares, os seus membros não são indicados pelos partidos ou, caso o sejam, não chegam a se reunir. Nesse caso, a comissão será extinta por decurso de prazo.

2) Comissões criadas e instaladas, mas não apresentam relatório final: nesse caso, embora a comissão se inicie efetivamente, não há produção de relatório com as suas conclusões. Duas causas foram identificadas para que isso ocorra. Os membros da comissão podem deixar de reunir-se, e, nesse caso, a comissão irá encerrar-se por decurso de prazo; outra possibilidade é a de não haver consenso quanto ao resultado a ser produzido, e, assim, o relatório final não é aprovado.

3) Comissões criadas e instaladas que apresentam relatório final: podem ser consideradas como casos de sucesso para efeito da presente avaliação. O relator da comissão, e os subrelatores, quando houver, apresentam suas conclusões aos demais membros, que apreciam e aprovam o relatório, na íntegra ou com emendas, ou seja, que podem acrescentar ou retirar determinados itens do relatório. Pode ainda ocorrer o fato de ser aprovado um relatório alternativo apresentado por outro membro da comissão.

Das 91 comissões de inquérito criadas no Senado (CPIs) e no Congresso Nacional (CPMIs), 54,9% são instaladas e apenas 38,5% apresentam relatório final, conforme dados da tabela 6, a seguir.

## **TABELA 6**

### **Resultados das comissões de inquérito no Senado e no Congresso Nacional**

CPIs + CPMIs	
Criadas: 91	Não instaladas: 41 45,1 %
	Instaladas: 50 54,9 %
	Concluídas: 35 38,5 %
	Não concluídas: 12 13,2 %
	Em andamento: 3 3,2 %

Elaboração autor a partir de pesquisa documental

Quando a análise dos dados anteriores se restringe às CPIs criadas no Senado Federal, o percentual de sucesso observado é um pouco menor: 33,3% das comissões criadas concluem seus trabalhos. Exatamente a metade das CPIs criadas no Senado não chegaram a ser instaladas. Os resultados são apresentados na tabela 7.

#### **TABELA 7**

#### **Resultados das comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal**

CPIs	
Criadas: 36	Não instaladas: 18 50 %
	Instaladas: 18 50 %
	Concluídas: 12 33,3 %
	Não concluídas: 5 13,9 %
	Em andamento: 1 2,8 %

Elaboração autor a partir de pesquisa documental

Em relação às comissões mistas, é encontrado índice de sucesso um pouco mais favorável, conforme tabela 8. Das 55 CPMIs criadas, 41,8% não foram instaladas, percentual substancialmente menor do que o índice de 50% observado para as CPIs do Senado. Das comissões mistas instaladas no período, 23 foram concluídas, o que indica um índice de sucesso de 41,8%.

#### **TABELA 8**

#### **Resultados das comissões parlamentares mistas de inquérito**

CPMIs	
Criadas: 55	Não instaladas: 23 41,8 %
	Instaladas: 32 58,2 %
	Concluídas: 23 41,8 %
	Não concluídas: 7 12,7 %
	Em andamento: 2 3,6 %

Elaboração autor a partir de pesquisa documental



Os resultados das comissões de inquérito por período de governo podem ser observados nas tabelas 9, 10 e 11, que trazem os dados agregados para as CPIs do Senado e as CPMIs, respectivamente. Os dados indicam que o período correspondente ao mandato do ex-presidente Sarney apresentou o maior índice de sucesso entre CPIs e CPMIs: 62,5% das comissões criadas foram concluídas. O período coberto pelo governo Lula apresenta o menor índice de conclusão das comissões de inquérito: 13,6% (esse índice pode ser sensivelmente alterado pelo fato de haver três comissões em andamento durante o período de elaboração deste trabalho).

**TABELA 9****Resultados das comissões de inquérito (CPI Senado + CPMI) por período de governo**

CPIs/Período de Governo	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula
<b>Criadas</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>22</b>
<i>Não instaladas</i>	3 (37,5%)	8 (28,6%)	5 (45,5%)	8 (66,7%)	5 (50%)	12 (54,5%)
<i>Instaladas</i>	5 (62,5%)	20 (71,4%)	6 (54,5%)	4 (33,3%)	5 (50%)	10 (45,5%)
Concluídas	5 (62,5%)	15 (53,6%)	4 (36,4%)	3 (33,3%)	5 (50%)	3 (13,6%)
Não concluídas	0 (0%)	5 (17,9%)	2 (18,2%)	1 (8,3%)	0 (0%)	4 (18,2%)
Em andamento	-	-	-	-	-	3 (13,6%)

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental.

**TABELA 10****Resultados das comissões parlamentares de inquérito no Senado por período de governo**

CPIs/Período de Governo	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula
<b>Criadas</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
<i>Não-instaladas</i>	2 (50%)	2 (25%)	0 (0%)	4 (66,7%)	4 (50%)	6 (66,7%)
<i>Instaladas</i>	2 (50%)	6 (75%)	1 (100%)	2 (33,3%)	4 (50%)	3 (33,3%)
Concluídas	2 (50%)	4 (50%)	0 (0%)	2 (33,3%)	4 (50%)	0 (0%)
Não concluídas	0 (0%)	2 (25%)	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (22,2%)
Em andamento	-	-	-	-	-	1 (11,1%)

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental.

**TABELA 11****Resultados das comissões parlamentares mistas de inquérito por período de governo**

CPIs/Período de Governo	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula
<b>Criadas</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>13</b>
<i>Não-instaladas</i>	1 (25%)	6 (30%)	5 (50%)	4 (66,7%)	1 (50%)	6 (46,2%)
<i>Instaladas</i>	3 (75%)	14 (70%)	5 (50%)	2 (33,3%)	1 (50%)	7 (53,8%)
Concluídas	3 (75%)	11 (55%)	4 (40%)	1 (16,7%)	1 (50%)	3 (23,1%)
Não concluídas	0 (0%)	3 (15%)	1 (10%)	1 (16,7%)	0 (0%)	2 (15,4%)
Em andamento	-	-	-	-	-	2 (15,4%)

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental.

## **6 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **6.1 COMISSÕES DE INQUÉRITO COMO INSTRUMENTOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL**

A análise das comissões de inquérito como mecanismo de *accountability* horizontal requer que sejam verificadas as variáveis que compõem o conceito, de modo que possa ser realizada sua comparação com as características observadas nas comissões.

No presente trabalho, é utilizado o conceito de *accountability* horizontal construído por O'Donnell (1998a, 1998b e 2003), que o define como atividades de controle exercidas por agências estatais, que têm a autoridade legal e estão interessadas e capacitadas para empreender ações de supervisão e detêm prerrogativas de estabelecer sanções legais em relação a ações ou a omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser classificados como ilícitos.

Para que as atividades de controle possam, portanto, ser classificadas como ações de *accountability* horizontal, devem estar presentes requisitos inerentes tanto ao agente do controle quanto ao objeto controlado, a saber:

1) Características necessárias ao agente:

- a) Ser agência estatal.
- b) Ter autoridade legal.
- c) Estar interessado em empreender ações de supervisão.
- d) Estar capacitado para exercer ações de supervisão.
- e) Deter prerrogativas de estabelecer sanções legais.

2) Características necessárias ao objeto do controle:

- a) Consistir em ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado.
- b) As ações ou omissões investigadas devem ser classificadas como ilícitos.

Assim, a partir da definição anterior, observa-se que as comissões de inquérito possuem preliminarmente quatro características para que sejam classificadas como agentes de *accountability* horizontal: i) são entes do Estado; ii) possuem a autoridade legal para exercer atividades de controle sobre outros agentes ou agências do Estado; iii) o interesse em exercer esse controle está manifestado, ao menos em princípio, quando da manifestação dos parlamentares no requerimento que as criou, em número mínimo previsto constitucionalmente; iv) a capacidade para empreender as ações de supervisão está assegurada pelo arcabouço constitucional, que as dotou de “poderes de investigação próprio das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”, conforme o § 3º do art. 58 da Constituição (BRASIL, 1988), o que lhe confere poderes para, por exemplo, determinar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Quanto ao critério de estabelecer sanções legais, observa-se que as comissões de inquérito não punem, de forma direta, pelas irregularidades que detecta, e sim encaminham os resultados de sua investigação a outras agências, que tomarão as providências cabíveis. Sua prerrogativa constitucional é encaminhar suas conclusões ao Ministério Público para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Outros possíveis encaminhamentos das CPIs são a proposta de cassação de mandato de parlamentares, a proposta de abertura de processo por crime de responsabilidade por parte do presidente da República<sup>10</sup> e a recomendação de processos sancionadores administrativos a outros órgãos, como Banco Central, Secretaria da Receita Federal e Tribunal de Contas da União, dentre outros.

Esse aspecto não significa, entretanto, que as comissões de inquérito não possam ser enquadradas no conceito proposto de *accountability* horizontal. Se o controle e a supervisão são compreendidos como um processo do qual fazem parte vários atores, as comissões inserem-se nesse processo atuando justamente como ator provocador da sanção legal, que poderá vir a ser aplicada nos casos em que atua. Mesmo o Ministério Público não detém diretamente a prerrogativa de estabelecer sanções, e sim a de provocar o Poder Judiciário para que ele julgue e aplique as penalidades cabíveis a cada caso. Entendimento diverso, de natureza restritiva, na análise do conceito, levaria à conclusão de que, no contexto institucional brasileiro, o Poder Judiciário seria, em última instância, o único agente de *accountability* horizontal.

---

<sup>10</sup> Nestes dois casos, o processo sancionador se dá no próprio Legislativo.

Não parece ser, entretanto, essa a interpretação dada por O'Donnell, que salienta o fato de as instituições de *accountability* não poderem operar isoladamente. Mesmo que consigam comover a opinião pública com seus procedimentos, sua efetividade costuma depender do Poder Judiciário, especialmente em casos que envolvam crimes de “colarinho branco”. Assim a efetividade da *accountability* horizontal é produto de redes de agências que devem incluir o relacionamento com o Judiciário, de forma que esse último esteja comprometido em apoiar e efetivar este tipo de *accountability*. Faz-se necessário, para tanto, difundir e coordenar entre as diversas agências estatais incentivos adequados para construir a autonomia institucional requerida de cada uma delas (O'DONNELL, 1998b).

Cumprida a análise das características do agente, e antes de se passar à análise do objeto do controle, faz-se necessária observação quanto à condução das ações das comissões de inquérito e sua relação com uma das variáveis que compõem o conceito de *accountability* horizontal: o interesse em exercer as ações de supervisão. Muito embora a criação da CPI denote a vontade de alguns parlamentares em investigar algum fato, há um expressivo número de comissões que não chegam a ser instaladas, ou são instaladas e não apresentam relatório final. O percentual de insucesso das comissões de inquérito no período pesquisado (comissões não instaladas ou inconclusas), conforme demonstrado no capítulo anterior, foi de 63,9% no Senado, 70,9% para as comissões mistas, e 68,1% do total.

O insucesso das comissões denota a perda de interesse dos parlamentares (ou de parte deles) na condução ou conclusão das investigações inicialmente propostas. Assim, deixa de estar presente uma das condições necessárias para caracterizar essas comissões de inquérito como instrumentos de *accountability* horizontal.

As comissões que não se reúnem não chegam a exercer de fato nenhuma ação de controle efetivo. As que funcionam por determinado tempo, porém não apresentam resultado conclusivo, ainda que possam gerar efeitos positivos em aspectos específicos, têm o seu alcance muito limitado e os poucos resultados são questionáveis (conforme discutido no subitem 6.3).

Os motivos dessa perda de interesse na investigação podem ter diversas causas, desde interferência de atores externos até problemas inerentes ao próprio Poder

Legislativo. Esses fatores serão discutidos mais adiante. Por ora, basta salientar que as CPIs que não apresentaram resultados de suas investigações (não instaladas ou inconclusas) foram consideradas, neste trabalho, como exemplos de insucesso na investigação parlamentar, e não podem ser consideradas como agentes de *accountability* horizontal conforme a definição adotada para o conceito.

Em relação ao objeto do controle, cumpre inicialmente observar se as comissões de inquérito se ocupam do controle de outros agentes ou agências do Estado que tenham praticado ações ilícitas.

A Constituição não estabelece limites ao objeto a ser investigado pelas comissões de inquérito, somente impõe que elas devam apurar um fato determinado inicialmente e por prazo certo. Em face dessa liberdade de escolha do objeto, observa-se que muitas comissões de inquérito, mesmo que exerçam papel investigativo, não se ocupam do controle sobre outras agências estatais, e vêm a apurar denúncias sobre irregularidades cometidas por entes privados<sup>11</sup>. Das comissões pesquisadas, pode-se citar o exemplar caso da CPI criada pelo Requerimento nº 208 de 1992, que teve por objeto a “apuração das recentes ameaças feitas pela Federation Internationale de Football Association – FIFA, de banimento do Brasil das competições internacionais de futebol, a posição e a responsabilidade da Confederação Brasileira de Futebol – CBF no caso, e os fatos que resultaram na punição do Clube de Regatas do Flamengo, do Rio de Janeiro.”

Separadas as CPIs que se ocuparam da supervisão de agentes ou órgãos estatais, é necessário verificar se o objeto da comissão é apurar ações ou omissões classificadas como ilícitas.

A partir desse critério e da análise realizada em seus relatórios finais, as comissões podem ser classificadas em duas categorias, a saber: i) as que têm por objetivo apurar denúncias de irregularidades (comissões investigativas); e ii) as que visam a levantar informações sobre um fato, como, por exemplo, a efetividade de um programa de governo (comissões exploratórias). Conforme o conceito de *accountability* horizontal utilizado, encaixam-se nessa definição apenas as CPIs do primeiro tipo: as investigativas.

---

<sup>11</sup> Essa prerrogativa chegou a ser questionada judicialmente, sem êxito, quando da criação, no Senado Federal, de CPI destinada a investigar “fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol” (Requerimento 497, de 2000).

Assim, em relação ao objeto do controle, procurou-se avaliar as comissões pesquisadas no período de modo que se distinguísse as CPIs que realizaram investigações sobre atos ilícitos cometidos por entes ou por agentes estatais das demais. Observa-se que enquadram nessas características 18 das 36 comissões instaladas no Senado Federal (50%), e 30 das 55 comissões mistas do Congresso Nacional (54,5%).

Conforme demonstrado na tabela 12, as comissões que tratam de investigações de ilícitos cometidos por agentes ou entes estatais têm menor índice de conclusão quando comparadas com as demais CPIs, que tratam investigações de agentes privados ou que têm caráter exploratório. Enquanto apenas 43,7% das comissões que têm por objetivo exercer controle estatal são instaladas, esse mesmo percentual para as demais é de 67,4%. Quando são comparados os percentuais de conclusão das comissões, verifica-se que 31,3% das comissões que têm por objetivo exercer controle estatal são concluídas, enquanto as demais apresentam um índice de 46,5% de conclusão.

**TABELA 12**  
**Resultados das comissões de inquérito conforme sua natureza**

Comissões/Resultado	Exercem controle de ilícitos de entes ou agentes estatais			Não exercem controle de ilícitos de entes ou agentes estatais		
	CPI	CPMI	Total	CPI	CPMI	Total
<b>Criadas</b>	<b>18</b>	<b>30</b>	<b>48</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>43</b>
<i>Não-instaladas</i>	<i>11</i>	<i>16</i>	<i>27</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>14</i>
<i>Instaladas</i>	<i>7</i>	<i>14</i>	<i>21</i>	<i>11</i>	<i>18</i>	<i>29</i>
Concluídas	5	10	15	7	13	20
Não concluídas	1	3	4	4	4	8
Em andamento	1	1	2	0	1	1

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

A correlação do conceito de *accountability* horizontal com a avaliação dos resultados e dos relatórios finais das comissões de inquérito parlamentar torna possível identificar as comissões que efetivamente exerceram papel de *accountability* no período coberto por este trabalho.

Conforme os dados da tabela 13, dentre as 91 comissões de inquérito criadas no período, 35 concluíram suas investigações com a apresentação de relatório final. Ainda dentre as 91 comissões, se observa que 48 exerceram funções de controle de ilícitos praticados por entes ou agentes estatais. O cruzamento dos dados demonstra terem ocorrido no período pesquisado apenas 15 comissões de inquérito que podem ser

classificadas como instrumentos de *accountability* horizontal, o que corresponde a 16,5% das comissões criadas, sendo 5 no Senado e 10 no Congresso Nacional.

**TABELA 13**

**Avaliação das comissões de inquérito como instrumentos de *accountability* horizontal**

Características das comissões	CPIs Senado		CPMIs		Total	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Criadas	36	100%	55	100%	<b>91</b>	<b>100%</b>
Concluídas Condição A	12	33,3%	23	41,8%	<b>35</b>	<b>38,5%</b>
Exercem papel de controle de ilícitos praticados por ente ou agente estatal Condição B	18	50%	30	54,5%	<b>48</b>	<b>52,8%</b>
Instrumentos de <i>accountability</i> horizontal Condição A $\cap$ Condição B	5	13,9%	10	18,2%	<b>15</b>	<b>16,5%</b>

Elaboração do autor a partir de pesquisa documental

## 6.2 IMPRESSÕES DOS ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Foram realizadas entrevistas com atores que tiveram experiências relacionadas a comissões parlamentares de inquérito, com o objetivo de obter-se impressões sobre o funcionamento da investigação parlamentar e seus resultados, de modo que se auxiliasse na compreensão dos resultados obtidos na pesquisa documental. Os dados sobre os entrevistados constam do Apêndice D deste trabalho.

Foram selecionados para pesquisa três parlamentares que exerceram a presidência e/ou relatoria, tanto em comissões no Senado quanto em comissões mistas, além de terem participado de outras comissões na condição de membros. As características das comissões presididas ou relatadas são:

- 1) 1 tinha por objetivo a investigação de ilícitos praticados por entes e agentes estatais, mas não apresentou resultados conclusivos, sendo um caso de insucesso.

2) 1 tinha por objetivo a investigação de ilícitos praticados por entes e agentes estatais e apresentou relatório final, sendo, portanto exemplo da *accountability* horizontal.

3) 1 tinha objetivo de investigar fatos ocorridos na esfera privada e, embora tenha apresentado relatório final, não é considerada como instrumento de *accountability* horizontal.

Os três assessores técnicos ouvidos em entrevista participaram de várias CPIs e CPMIs nos últimos anos, auxiliando parlamentares na condução das investigações.

Os três membros do Ministério Público entrevistados tiveram experiência, tanto em primeira quanto em segunda instâncias, com ações promovidas a partir de pedidos de indiciamento recebidos de comissões de inquérito ou de investigações que já estavam em curso tratando de assuntos abordados por CPIs.

A seguir, são reproduzidas as impressões desses agentes quanto ao tema pesquisado. As afirmações refletem a opinião dos entrevistados, e, salvo em caso de indicação expressa, não há emissão de juízo de valor ou comentários adicionais sobre as informações prestadas.

### **6.2.1 Parlamentares**

Ao comentarem os fatores que podem indicar o sucesso ou o fracasso de uma comissão de inquérito, os parlamentares ouvidos foram unânimes ao afirmar que a apresentação de relatório final não pode ser visto como o único fator de sucesso de uma CPI, e apontaram exemplos de resultados positivos obtidos de CPIs que não apresentaram relatório final ou, então, de resultados obtidos ainda durante o funcionamento das comissões.

Os exemplos apontados referem-se à transferência de informações obtidas pelas comissões para órgãos como, por exemplo, a Polícia Federal, o Ministério Público e a Receita Federal, ainda durante o funcionamento das comissões, ou seja, independentemente da consignação das informações em relatório final. Foi citado como



exemplo positivo a ação implementada pela Receita Federal a partir de informações recebidas de uma CPI em pleno funcionamento que possibilitou o lançamento de créditos tributários da ordem de centenas de milhões de reais.

Quando questionados sobre o modo de transferência das informações, uma vez que em muitos dos exemplos apontados não houve votação de relatório final das CPIs, os parlamentares indicaram que requerimentos votados pelas comissões citadas aprovaram a transferência das informações obtidas.

Também foi alegado o papel positivo desempenhado pelas comissões ao trazerem as questões investigadas ao conhecimento público, tornando-as mais transparentes e despertando a opinião pública sobre os ilícitos verificados, bem como a função desempenhada pelas comissões na proposição de novas leis e regulamentos, quando verificadas deficiências no arcabouço normativo vigente que tenham servido de brechas para o cometimento de ilegalidades.

A impressão dos parlamentares é a de que as comissões parlamentares mistas de inquérito, em que atuam tanto senadores como deputados, têm maiores chances de insucesso quando comparadas com as comissões compostas exclusivamente por congressistas pertencentes à mesma Casa legislativa.

Apontou-se, ainda, que mesmo o relatório aprovado pode não ser sinônimo de sucesso para comissões de inquérito, uma vez que ele pode acomodar interesses diversos sem que se tenha investigado a fundo as irregularidades que motivaram as CPIs. Foi ponderado que o Ministério Público deveria dedicar especial atenção às CPIs que não têm seu relatório aprovado, pois podem residir justamente aí os maiores focos de irregularidades, e que não tiveram seu deslinde no Congresso justamente por pressão de grupos de interesse.

Quando instados a apontar fatores que podem contribuir para o sucesso das comissões de inquérito, os parlamentares indicaram quatro fatores principais: i) ter um tempo hábil de atividade; ii) não ampliar excessivamente os pontos a serem investigados; iii) ter seu relatório redigido no transcorrer da CPI; iv) ter uma assessoria competente e experiente.

Quanto às causas que podem influenciar o funcionamento das comissões de inquérito, são apontados fatores externos e internos ao Poder Legislativo, sem que pudesse ser identificada a preponderância de um fator sobre o outro. Os principais fatores externos apontados são as interferências dos Poderes Executivo e Judiciário no cotidiano das comissões.

No que toca ao Executivo, indicou-se a falta de coordenação e cooperação com órgãos daquele poder nas investigações parlamentares. Foi citado o exemplo dos pedidos de quebra de sigilo de contas correntes mantidas no exterior, em que a intermediação é feita pelo Executivo, no caso, o Ministério da Justiça, que dificulta ao máximo o envio das informações à CPI. Também foi citada a atuação da Polícia Federal, que se caracteriza como um instrumento de poder do Executivo, sem que haja interação com as investigações levadas a cabo pelas CPIs.

No caso do Judiciário, afirmou-se que decisões monocráticas vêm impedindo o acesso de CPIs a informações fundamentais para a continuidade das investigações, cancelando quebras de sigilos e concedendo *habeas corpus*, permitindo que testemunhas se omitam em dizer a verdade.

Também se comentou, como fator externo de suma importância, a cobertura da imprensa. Não existe CPI sem informação veiculada pela imprensa à opinião pública

Em relação aos fatores internos, a principal causa de insucesso de uma CPI é a disputa política entre membros de diferentes partidos. A coloração partidária pode ser facilmente percebida nos atos de alguns parlamentares que compõem as comissões. Na opinião dos entrevistados, não se poderia permitir que uma CPI fosse tratada como instrumento de força por parte de uma agremiação política. Essa foi a causa apontada como fator que leva uma CPI a ser criada mas não instalada ou ainda como motivo para uma CPI ser instalada, reunir-se a princípio e não dar continuidade a seus trabalhos posteriormente.

Também se apontou a falta de pessoal qualificado em número suficiente no serviço público para fazer o trabalho técnico de assessoramento às comissões. Recentemente fez-se necessária a contratação de auditoria independente para rastrear contas bancárias, no caso da CPMI dos Correios. Ainda em se tratando de fatores internos,

é de suma importância a coordenação administrativa do presidente das Comissões, o que também tem reflexos no relação com atores externos.

Quando questionados sobre os desdobramentos dos trabalhos realizados pelas comissões de inquérito, os parlamentares demonstraram consciência quanto à importância do Ministério Público (MP) na continuidade das apurações e das investigações. É reconhecido o fato de a investigação conduzida pelas CPIs ser limitada ao campo político, cabendo ao Ministério Público, que detém o monopólio da propositura da ação penal, e ao Judiciário a continuidade dos trabalhos na esfera criminal. Reconhece-se ainda que, nesse entendimento, a CPI atua quase como instrutora de um inquérito policial, e, ao final dos trabalhos, o membro do MP encarregado de levar adiante a ação decide se aceita ou não a denúncia recebida pela CPI.

Entretanto, muito embora a importância do Ministério Público no processo seja reconhecida, foi alegada a falta de integração entre o Congresso Nacional e aquele órgão e o Poder Judiciário. Percebe-se que após a conclusão dos trabalhos das CPIs, não há prática sistematizada para o acompanhamento das providências adotadas posteriormente. O Judiciário e o Ministério Público não informam ao Congresso Nacional a abertura ou o andamento das ações judiciais decorrentes dos inquéritos.

Os parlamentares apontaram como possíveis soluções para essa realidade:

- 1) A instituição de uma subcomissão ao final de cada CPI, que seria encarregada de acompanhar os desdobramentos dos trabalhos das Comissões, ou, ainda, a realização dessa tarefa pela Comissão de Fiscalização e Controle, que é permanente.
- 2) A possibilidade de os advogados do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados acompanharem judicialmente as ações oriundas de representações de CPIs.
- 3) O estabelecimento de preferência processual a ações judiciais oriundas de investigações parlamentares.

Confrontados com a informação de que há deficiência do Congresso em fornecer informações ao Ministério Público, principalmente de CPIs já encerradas (informação prestada por procuradores entrevistados nesta pesquisa), os parlamentares

ouvidos reconhecem haver casos em que o Ministério Público fez demandas solicitando a agilização no fornecimento de documentos para o ajuizamento de ações, mas acreditam que o principal problema seja a lentidão do processo judiciário brasileiro, que afeta não apenas as ações decorrentes de CPIs, mas todos os processos que tramitam no Judiciário.

A Lei nº 10.001, de 4/9/2000, que estabelece privilégios processuais para as ações decorrentes de inquéritos parlamentares e determina ao Judiciário e ao Ministério Público que eles comuniquem, periodicamente, o Congresso sobre o andamento de ações dessa natureza, é simplesmente desconhecida pelos parlamentares ouvidos, os quais afirmaram que tal determinação não é cumprida.

Quanto à questão do respeito que as CPIs devem observar aos direitos e às garantias individuais, argumentou-se que os eventuais excessos não são diferentes dos observados em investigações a cargo da polícia ou do Ministério Público, sendo que, no caso das CPIs, há a vantagem da ampla divulgação de seus atos.

Por fim, é apontada a urgente necessidade de revisão do arcabouço normativo que rege o inquérito parlamentar, de modo que se permita o aperfeiçoamento do instrumento das CPIs. Algumas mudanças pontuais são indicadas, a saber:

- 1) Seus membros deveriam ter seus sigilos bancário, telefônico e fiscal franqueados para investigação automática caso um de seus membros venha a ser objeto de denúncia de cometimento de irregularidades.
- 2) as informações obtidas pelas CPIs deveriam ser repassadas automaticamente ao Ministério Público, à Receita Federal, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), bem como a outros órgãos encarregados de investigações.

## **6.2.2 Membros do Ministério Público**

Os procuradores da República entrevistados afirmaram que o principal problema verificado em relação às comissões parlamentares de inquérito é a qualidade dos relatórios por elas produzidos. Na esmagadora maioria dos casos, os relatórios das CPIs

não são elementos suficientes para a proposição penal. Citam casos de relatórios que continham apenas suposições e alegações, o que impede a proposição da ação, pois essa restaria condenada ao fracasso. Em muitos casos, as investigações precisam ser refeitas.

As características negativas apontadas dos relatórios são: i) a falta de produção de provas concretas e substanciais; ii) relatórios mal escritos, sem estrutura lógica; iii) alegações vagas, sem a correlação adequada entre as condutas verificadas e os supostos crimes praticados; iv) supostos crimes definidos inadequadamente.

Outra grande reclamação dos membros do MP é quanto à dificuldade de acesso a informações do acervo de CPIs arquivadas no Congresso Nacional. Em muitos casos, ocorre a necessidade de solicitar-se cópias de documentos, os quais são apenas citados nos relatórios das comissões, mas surgem sucessivas dificuldades, tais como: i) a burocracia do Congresso torna extremamente lenta a manifestação sobre os pedidos; ii) quando os pedidos são deferidos, o sistema de organização do acervo das CPIs já encerradas torna muito difícil, ou mesmo impossível, a localização dos documentos requeridos; iii) já houve casos em que o Congresso Nacional se negou a encaminhar os documentos solicitados.

Quanto às ações judiciais sobre os temas abordados em CPIs, a falta de conhecimento, por parte dos parlamentares, das regras e dos princípios que regem o direito penal e processual não permite, em muitos casos, a compreensão de que a ação judicial deve observar o devido processo legal, bem como a existência do duplo grau de jurisdição, que possibilita uma série de recursos a instâncias superiores do Judiciário, no caso de condenação. Esse fato gera insatisfação da população, uma vez que se percebe que os possíveis culpados não são punidos.

Os procuradores entendem que a pouca preocupação dos membros das comissões de inquérito com o desdobramento das investigações é a principal causa dos problemas por eles identificados nos relatórios das CPIs. Os entrevistados vêem as comissões de inquérito como palco para a satisfação de interesses individuais dos parlamentares, como plataforma política para angariar votos, ou então como moeda de troca de interesses entre diferentes grupos políticos.

Entendem também, no entanto, que algumas investigações levadas a cabo pelas comissões podem render frutos positivos, seja por despertar o interesse coletivo sobre a apuração de um fato, seja pela facilidade que as CPIs têm para obter acesso a informações protegidas por sigilos bancário, fiscal e telefônico. Um dos exemplos citados diz respeito aos documentos reunidos pela CPMI do Banestado, que foram fundamentais para o avanço das investigações tanto do próprio Ministério Público quanto da Polícia Federal. Nesse caso, os esforços dos parlamentares daquela comissão permitiram estreitar as relações com o poder Judiciário dos Estados Unidos, parceria fundamental para a continuidade dos trabalhos investigativos.

Quanto ao envio de informações das ações judiciais ao Congresso Nacional, consideram que, em alguns casos, faz-se necessária a manutenção do sigilo das investigações, já que sua publicidade poderia comprometê-la; e, ainda, alegam que em alguns casos as partes são protegidas por sigilo processual. Percebeu-se que os entrevistados tinham desconhecimento da Lei nº 10.001, de 4/9/2000, que determina que o Congresso seja informado pelo MP sobre o andamento das ações oriundas de denúncias recebidas de comissões parlamentares de inquérito.

Por fim, consideram necessário que as CPIs tenham melhor regulamentação, de modo que se definir claramente os limites de sua atuação e proteger os direitos e as garantias individuais previstos na Constituição, o que impediria o Judiciário de intervir tanto nas comissões. Mas a alteração que consideram fundamental é que as comissões tenham maior preocupação com a produção das provas e com a disponibilização das informações necessárias. Consideram que seria positivo se os parlamentares fossem assessorados por profissionais especializados em Direito Penal.

### **6.2.3 Assessores técnicos**

Os assessores técnicos entrevistados afirmaram que, indubitavelmente, a apresentação de um relatório final é o fator que mais contribui para o sucesso de uma comissão de inquérito. É necessário, entretanto, que tal relatório tenha qualidade, no

sentido de estar bem escrito e abordar assuntos pertinentes à investigação que se propôs realizar.

Ainda assim, pode-se afirmar que uma CPI pode atingir algum grau de sucesso mesmo que não tenha produzido relatórios, na medida em que ela pode ter acesso a informações que irão contribuir para inquéritos policiais e para investigações por parte do Ministério Público. Para isso, é necessário que as informações a que a CPI tenha acesso sejam transferidas para aqueles órgãos, o que, entretanto, é realizado em apenas alguns casos. No tocante à percepção popular, os assessores observam a necessidade de a CPI ter suas “vítimas”, ou seja, que algum agente público venha a sofrer algum tipo de sanção em decorrência das investigações da CPI.

Quanto aos fatores externos que influenciam os trabalhos das comissões, os assessores apontam a relação com outros agentes sendo crucial para que os objetivos sejam atingidos. O melhor grau de colaboração ocorre com a Secretaria da Receita Federal, enquanto a atuação da Polícia Federal deixa muito a desejar.

Em relação aos fatores internos, eles afirmam que o foco investigativo é muito importante para que uma CPI atinja seus objetivos, pois a dispersão causada pela abertura de múltiplas frentes de investigação é extremamente prejudicial aos trabalhos da comissão. Os conflitos internos entre os membros da CPI também podem contribuir negativamente com o seu funcionamento.

Os assessores consideram que os interesses próprios dos parlamentares ditam suas atuações dentro das comissões. A pressão exercida pelo Poder Executivo, conforme seus interesses na condução das investigações, faz-se sentir pela mobilização de sua base de apoio no Congresso Nacional. Algo similar ocorre quando interesses particulares são, ou podem vir a ser, envolvidos nas investigações. O *lobby* desses agentes se faz sentir na atuação de alguns parlamentares, sendo que nesse último caso não há necessariamente coincidência com os blocos de apoio ou de oposição ao governo.

O Ministério Público é um pouco refratário à atuação das CPIs. Já houve casos em que membros do Ministério Público participaram das reuniões da comissão, mas sempre foi um acompanhamento “externo”, sem participação ativa nas investigações. Também é verdade, porém, que as CPIs não vêem o Ministério Público como cliente de

seus trabalhos. Na prática, a preocupação maior é com a repercussão dos fatos presentes, e não há nos relatórios a preocupação com a tarefa posterior do MP em conduzir as ações decorrentes das denúncias recebidas das CPIs. A atuação da CPI caracteriza-se pelo pragmatismo, e os seus membros possuem seus microobjetivos próprios.

Os assessores admitem que a desorganização administrativa do Senado Federal não permite o envio de cópias de materiais solicitados pelo Judiciário após o término das CPIs, o que é reflexo do amadorismo da estrutura administrativa do Senado. A Lei nº 10.001 (que estabelece a comunicação ao Congresso quanto ao andamento das CPIs), não é observada e não há no Senado estrutura definida para acompanhar os fatos decorrentes de inquéritos parlamentares. A fonte de informação sobre os desdobramentos das CPIs acaba sendo a imprensa, e, ainda assim, em casos isolados e esporádicos.

Consideram que a legislação que rege o funcionamento das CPIs é extremamente desatualizada, pois é da década de 1950. Esse fator permite que o Judiciário interfira cada vez mais no funcionamento das comissões, pois o *vacatio legis* decorrente da desatualização da legislação possibilita uma diversidade de interpretações que termina por tolher o poder investigativo das CPIs. Essa interferência pode ser observada com cada vez maior frequência, tendo se iniciado há cerca de dez anos. Assim, é urgente a atualização da legislação sobre as CPIs.

Por último, apontam que a profissionalização da estrutura de apoios às comissões de inquérito é premente para que as CPIs possam atuar de maneira mais eficiente e, principalmente, para que o acervo das informações recolhidas não se perca posteriormente.

### **6.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os números apurados nesta pesquisa denotam a deficiência do Poder Legislativo em exercer seu papel de controle sobre os demais poderes, no que se refere às comissões parlamentares de inquérito. Das 91 comissões criadas entre 1989 e 2005 no Senado Federal e no Congresso Nacional, apenas 15, ou 16,5% do total obtiveram êxito



nas investigações sobre ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública, e podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal.

Figueiredo (2001) já havia apontado um consenso entre analistas políticos sobre as deficiências dos mecanismos de *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina. Segundo a autora, embora os sistemas presidencialistas tenham mecanismos inerentes que asseguram a *accountability* horizontal, hoje, na maioria dos países da região, faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização.

Na busca da compreensão das causas da deficiência apurada no instrumento do inquérito parlamentar, são encontrados tanto fatores que deveriam ser alheios à investigação, mas exercem influência determinante em seus resultados, quanto fatores inerentes à condução dos trabalhos, internos às comissões.

Conforme os dados obtidos a partir das pesquisas qualitativas realizadas, fatores políticos são apontados como principais elementos externos às comissões, os quais que exercem influência em seu resultado. Segundo apurado, verifica-se que as origens das pressões políticas partem tanto do Poder Executivo quanto dos partidos que compõem o Congresso Nacional.

As informações obtidas nas entrevistas permitem observar que a interferência do Executivo nas comissões de inquérito pode se dar de duas formas: 1) Por um lado, a bancada parlamentar de apoio ao governo pautará suas ações na defesa dos interesses do governante, mesmo que isso signifique não apurar indícios de irregularidades, ou apurá-los superficialmente. 2) Por outro, instituições do próprio Executivo podem dificultar, no exercício de suas atribuições, as investigações das comissões de inquérito; os casos apontados na pesquisa qualitativa indicaram, por exemplo, que o Ministério da Justiça criou, em determinadas situações, obstáculos para que as comissões parlamentares não tivessem acesso a dados de sigilo bancário obtidos no exterior.

Autores que se dedicam à análise das relações entre os poderes Executivo e Legislativo corroboram as observações anteriores.

Com efeito, o sistema presidencialista brasileiro concentra poderes no Poder Executivo. Na busca da formação de uma base parlamentar, o governo dispõe de instrumentos como a liberação de verbas orçamentárias e a nomeação para cargos públicos de indicados políticos. Essas duas ferramentas podem significar muitas vantagens eleitorais para um parlamentar, e a contrapartida no apoio ao governo nas atividades congressuais pode ser cobrada a qualquer momento, sob pena de retaliação (ABRÚCIO e PÓ, 2004).

Os efeitos negativos de um Poder Executivo institucionalmente forte, além de um processo decisório centralizado sobre o desempenho do Congresso Nacional em seu papel de agência horizontal de controle, foram apontados por Figueiredo (2001) como influência determinante nos resultados das ações de CPIs formadas na Câmara dos Deputados no Brasil.

Nessa mesma linha, Medauar (1990) acredita que uma das dificuldades do controle legislativo reside no fato de no presidencialismo o Poder Executivo deter hegemonia sobre os demais poderes e dominar a máquina governamental, embora o ordenamento constitucional discipline atuações de controle do Legislativo sobre o Executivo.

A forte influência do Executivo nas comissões de inquérito pode ser observada nos dados coletados nesta pesquisa. A variação no número de comissões de inquérito criadas em diferentes governos, por exemplo, é um indicativo nesse sentido. Os mandatos Sarney (em seu último ano de governo) e Collor, que enfrentaram forte oposição no Congresso Nacional, apresentaram a maior média de comissões criadas no período analisado: 8 e 9,3 CPIs por ano. Em contraponto, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, que gozou de folgada maioria parlamentar no Congresso, foram criadas em média apenas três comissões de inquérito por ano no primeiro mandato e 2,5 comissões no segundo mandato. No caso do atual governo, as comissões de inquérito criadas no primeiro ano de mandato (quando houve maioria de apoio ao governo) terminaram não sendo instaladas ou concluídas, notando-se um aumento no ritmo das comissões de inquérito a partir de 2005, quando a maioria parlamentar inicialmente construída começou a ruir. Quando se observa as comissões concluídas, o período de apenas quatro anos dos mandatos Sarney (último ano) e Collor apresentam 14 relatórios de comissões de inquérito,

enquanto nos 13 anos seguintes apenas nove comissões de inquérito apresentaram relatório conclusivo.

Entretanto, se a interferência do Executivo nas CPIs interfere em seu resultado, também as motivações políticas dos próprios parlamentares exercem influência nos inquéritos parlamentares. Os dados da pesquisa qualitativa apontam para o problema da busca de realização de microobjetivos pelos membros das comissões de inquérito como fatores de influência no resultado das CPIs. Além da contrapartida no atendimento dos interesses do Executivo, a busca de palanque eleitoral ao reboque da popularidade de algumas comissões de inquérito pode ser observada.

Matias-Pereira (2003), ao analisar a corrupção no Brasil, já havia identificado o problema, apontando para a necessidade de as comissões parlamentares de inquérito deixarem de ser palanque político e transformarem-se em um órgão direcionado exclusivamente para a investigação do tema para o qual foram criadas.

Em muitos casos, a busca pela audiência sobrepõe-se ao interesse na investigação séria e ponderada. Conforme apontado por membros do Ministério Público entrevistados nesta pesquisa, o vazamento de informações sigilosas, por exemplo, inviabiliza muitas ações judiciais e prejudica investigações realizadas por eles e pela Polícia Federal.

O fator político também pode ser observado na atuação dos partidos para ocuparem os principais postos nas comissões de inquérito. A pesquisa permitiu identificar o fato de os maiores partidos do Congresso Nacional deterem o domínio dos cargos mais importantes, a relatoria e a presidência. Duas agremiações políticas, o PMDB e o PFL, ocuparam 63,8% dos cargos de presidente nas CPIs e 78,3% dos cargos de relator, embora parlamentares dessas siglas tenham sido autores de apenas 14,3% das comissões instaladas.

Dos dados da pesquisa documental, pode-se ainda observar que os anos em que houve eleições para o Congresso Nacional apresentam número significativamente menor de comissões de inquérito criadas (1,7 por ano, em média) em comparação aos demais períodos (6,1 por ano, em média). Isso pode significar que em anos eleitorais os parlamentares preferem cuidar de seus interesses relativos à reeleição a realizar

investigações. Cabe a pergunta: ocorreram menos irregularidades a serem apuradas ou a disposição dos parlamentares em investigar é menor?

Além dos interesses políticos que influenciam o desempenho das comissões de inquérito, também são identificados fatores intrínsecos às comissões que interferem negativamente em seu funcionamento.

Os entrevistados foram unânimes em apontar a defasagem do arcabouço normativo como fonte de problemas nas CPIs, indicando a necessidade de sua revisão e atualização para permitir o aperfeiçoamento do inquérito parlamentar. Os assessores técnicos e os membros do Ministério Público inclusive indicaram o fato de a desatualização da legislação vigente sobre a matéria permitir interpretações diversas quanto a seu conteúdo e alcance, o que tem levado a que, cada vez mais, o Poder Judiciário seja provocado para decidir sobre a forma e os limites de atuação das CPIs.

Com efeito, a Constituição Federal é vaga ao definir os poderes e o funcionamento das comissões de inquérito. Limita-se a indicar que as CPIs terão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, o quórum necessário à sua criação, a autonomia da comissão para encaminhar suas conclusões ao Ministério Público, além de terem de investigar “fato determinado por prazo certo”. Cabem muitas dúvidas quanto à interpretação dos ditames constitucionais. O significado da expressão “poderes de investigação das autoridades judiciais”, por exemplo, é controverso e têm despertado acaloradas discussões na área do Direito. A linha de entendimento dominante quanto a esse aspecto dá conta de que existe uma “reserva jurisdicional” que confere prerrogativas exclusivas a membros da magistratura, o que impossibilita que as CPIs determinem, por exemplo, a busca e apreensão de documentos.

Não cabe, entretanto, à Carta Magna tecer minúcias sobre aspectos específicos. A Constituição deve estabelecer princípios e regras gerais, cabendo à legislação infraconstitucional regulamentar sua aplicação. Acontece que o normativo que disciplina o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, a Lei nº 1.579, de 18/3/1952<sup>12</sup>, embora recepcionada pela Constituição de 1988, foi elaborada em outro contexto sociopolítico, e contém dispositivos que não têm aplicação hoje, além de não se

---

<sup>12</sup> Reprodução na íntegra no Anexo A.

manifestar sobre pontos considerados necessários, como, por exemplo, a regulamentação do acesso pelas CPIs a dados sigilosos.

Outra questão interna às CPIs que desperta a atenção é quanto à qualidade dos relatórios produzidos, apontada pelos membros do Ministério Público como fator que limita o desdobramento dos trabalhos produzidos nas comissões de inquérito.

Nesse ponto, convém retomar a discussão sobre as CPIs como instrumentos de *accountability* horizontal. Conforme asseverado por O'Donnell (2003), é fundamental para o pleno funcionamento dos mecanismos de *accountability* que haja coordenação entre agências de controle horizontal, de modo que se permita que as ações de investigação sejam complementadas com ações de mesma natureza, efetuadas por outras agências e por ações sancionadoras que estabeleçam a punição para os culpados identificados na fase investigativa.

No caso das comissões de inquérito, é necessário que as conclusões das investigações sejam encaminhadas ao Ministério Público para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Se o reduzido número de comissões de inquérito concluídas que exerceram controle sobre entes estatais (15, entre 1989 e 2005, conforme demonstrado no subitem 6.1) denota um baixo índice de CPIs que podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal, a situação é percebida como ainda mais grave quando se verifica que em muitos casos os poucos relatórios produzidos não permitem que o Ministério Público dê continuidade aos trabalhos iniciados nas CPIs.

Conforme indicado pelos membros do MP, as características negativas dos relatórios, somadas às dificuldades em obter informações de CPIs encerradas, em muitas situações tornam necessário que as investigações recebidas das comissões de inquérito sejam refeitas, o que caracteriza seus relatórios como simples coletâneas de indícios. Os procuradores da República entrevistados foram unânimes em afirmar que não vêem nos trabalhos desenvolvidos pelas CPIs a preocupação em produzir relatórios tecnicamente corretos e bem elaborados.

Quanto à questão do acesso do MP a informações de CPIs inacabadas, convém mencionar que em 2005 a CCJ da Câmara dos Deputados firmou entendimento no sentido de que os dados obtidos por CPIs não podem ser repassados ao Judiciário se o seu

relatório não tiver sido aprovado. A justificativa de um deputado federal que se posicionou favorável à restrição das informações à época merece ser citada, por denotar o descaso de um parlamentar para com os resultados de uma investigação que se iniciou no próprio Congresso: “o Legislativo não é subordinado ao Judiciário, e não é papel do Congresso ajudar na instrução criminal” (FREITAS, 2005).

Desde 1995, já vigorava outro obstáculo: a Câmara se considera desobrigada a liberar, para investigações judiciais, documentos que não constem do relatório final, ou seja, que atinjam pessoas que não foram apontadas como suspeitas de irregularidades.

A falta de integração entre as investigações parlamentares e os processos judiciais se reflete no desconhecimento do Congresso Nacional quanto ao resultado das CPIs. Nenhum dos parlamentares entrevistados soube precisar o andamento ou o resultado das ações judiciais resultantes das CPIs de que participara, nem mesmo dizer se as ações foram impetradas pelo Ministério Público ou arquivadas. Um dos parlamentares chegou a mencionar a necessidade de uma lei que desse prioridade a ações judiciais decorrentes de CPIs.

Entretanto, esta lei já existe. Trata-se da Lei nº 10.001, de 4/9/2000<sup>13</sup>, que determina que os encaminhamentos de comissões de inquérito devem ser apreciados no prazo de 30 dias pelas autoridades que os receberem, que deverão, por sua vez, comunicar semestralmente a fase em que se encontram as ações judiciais respectivas. Para assegurar a agilidade dos procedimentos, a lei determinou ainda que os procedimentos oriundos das CPIs terão prioridade sobre qualquer outro, exceto os relativos a pedidos de *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança.

Observou-se, porém, tanto por parte dos parlamentares quanto por parte dos membros do Ministério Público, o total desconhecimento dos ditames da Lei nº 10.001/2000.

Outro fator interno às comissões de inquérito que também foi indicado como fonte de influência negativa na conclusão dos trabalhos é a falta de foco nas investigações.

---

<sup>13</sup> Ver anexo B.

Conforme Behn (1998, p. 31), uma das características do Legislativo é exatamente a imprecisão de objetivos, que dificulta o estabelecimento de parâmetros de aferição de responsabilidades. Nesse contexto, esclarecer objetivos seria uma atitude gerencialmente incorreta, se considerado o âmbito político parlamentar.

Nessa mesma linha, para o presidente do Superior Tribunal de Justiça, Edson Vidigal, o sentimento de impunidade em relação aos trabalhos das CPIs é fruto da falta de objetividade na apuração de denúncias (PRESIDENTE..., 2005).

Assim, conforme exposto, as comissões de inquérito apresentam sérias deficiências quando analisadas do ponto de vista da *accountability* horizontal. Entretanto, foram apontados nas entrevistas alguns aspectos positivos das comissões. A análise dos relatórios das CPIs concluídas e de seus desdobramentos também permitiu a percepção de alguns pontos positivos.

Conforme Vasconcelos (1996, p. 14), ao escrever sobre o controle da legalidade na administração pelo Poder Público, ainda que em um período de evidente supremacia do Poder Executivo, é possível ao Poder Legislativo empregar armas poderosas capazes de deter, ou ao menos neutralizar, os excessos de poder traduzidos nos atos ilegais do governo.

Embora os dados coletados demonstrem um baixo índice de conclusão para as CPIs e a observação dos desdobramentos das ações judiciais delas decorrentes permita concluir a sua deficiência, foi apontado nas entrevistas que a investigação parlamentar pode servir como mecanismo de controle preventivo no sentido de que irá expor os problemas encontrados e propor novas regras para impedir que os problemas detectados ocorram novamente.

Nessa linha, é citado a seguir trecho de coluna publicada recentemente em periódico de circulação nacional:

A CPMI dos Correios está chegando ao fim e já se afirma que ela ‘não vai dar em nada’. O que será não dar em nada? A CPI é uma CPI. Não julga, não prende, não é a última palavra. Ela investiga, faz o relatório e manda a denúncia para o Ministério Público. A CPMI dos Correios já tem um balanço positivo. Ela mostrou falhas nos sistemas de vigilância pública e privada” (LEITÃO, 2006).

Esse possível efeito positivo, no entanto, é de difícil mensuração. As proposições legislativas decorrentes de comissões de inquérito irão se somar a outras que já tramitam tanto no Senado quanto na Câmara, com resultados imprevistos após todas as discussões de que serão objeto nas diversas comissões legislativas. Ao analisar um projeto de resolução – cuja tramitação é mais simplificada em comparação com os projetos de lei – oriundo da CPI dos Precatórios, Paula (2003) diagnosticou o curto alcance do resultado obtido em comparação com o projeto original proposto. Além disso, para efeito da presente pesquisa, a proposição legislativa não pode ser incluída no rol dos instrumentos de *accountability* horizontal, por estarem ausentes várias das variáveis que compõem o conceito. A tarefa de normatizar é inerente à ação legislativa do Parlamento, e não às suas funções de controle.

Os parlamentares e assessores entrevistados apontaram que uma CPI, ainda que inacabada, pode render frutos positivos mediante o repasse de informações para órgãos como a Secretaria da Receita Federal e o Ministério Público durante sua vigência. Com efeito, os exemplos apresentados dão conta de investigações e lançamentos de créditos tributários realizados com bases em informações desse tipo. Pôde-se observar, entretanto, que essa prática não é institucionalizada e nem mesmo regulamentada no âmbito das comissões de inquérito, tendo partido da iniciativa isolada de alguns parlamentares. A precariedade jurídico-normativa da transferência de dados sigilosos em pleno decorrer das CPIs pode mesmo vir a comprometer os resultados das investigações realizadas com base nas informações recebidas, na medida em que os acusados podem vir a contestar a legitimidade das informações.

Dois principais aspectos positivos relacionados às comissões de inquérito foram identificados: as sanções políticas a partir das investigações e a exposição à sociedade dos fatos investigados.

Conforme já exposto, o baixo índice de conclusão das CPIs, associado aos problemas verificados nos encaminhamentos de seus relatórios, indica que as repercussões judiciais das comissões de inquérito são precárias. Nesse contexto, as possíveis punições políticas, por meio da cassação do mandato parlamentar, são mais frequentes do que as condenações criminais, mas, ainda, assim, apresentam resultados limitados.



A CPMI criada pelo Requerimento 151/93 (CPI do Orçamento), que atuou entre 1993 e 1994, recomendou a cassação do mandato de 16 deputados federais, um suplente e um senador, além de recomendar a continuidade das investigações no caso de outros 11 deputados. Vieram a ser cassados cinco deputados e de um suplente. Outros quatro deputados optaram pela renúncia de seus mandatos para escapar da condenação em processo político de quebra de decoro parlamentar, decidido pela Câmara<sup>14</sup>. Entretanto, as ações judiciais sobre o caso não prosperaram. Como exemplo, o ex-deputado João Alves, cassado em decorrência dos trabalhos da comissão, faleceu em 2004, antes de a Justiça concluir as investigações.

O ex-presidente Fernando Collor recebeu a punição política, mas escapou da jurídica. Respondeu ao processo de *impeachment* recomendado pela CPMI criada pelo Requerimento 52/92 e ficou por oito anos impedido de concorrer a cargo público, no desfecho desse processo. Foi absolvido, contudo, no STF, na ação penal em que fora acusado de corrupção passiva. A Corte apresentou entre as justificativas para o arquivamento do processo, a deficiência da peça acusatória.

A CPI criada pelo Requerimento 118/99 para investigar denúncias sobre irregularidades cometidas no âmbito do Poder Judiciário resultou na cassação do mandato do senador Luiz Estevão, o primeiro em toda a história do Senado, mas as ações contra ele na Justiça se arrastam até hoje.

A CPI do Narcotráfico, realizada na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2000, propôs o indiciamento de 824 pessoas, das quais 23 políticos. Destes, foram cassados o deputado federal Hildebrando Pascoal – preso posteriormente por homicídio qualificado – e os deputados estaduais José Gerardo e Francisco Caíca (Maranhão), Eudo Magalhães (Pernambuco) e José Carlos Gratz (Espírito Santo).

As outras CPIs pesquisadas não resultaram em sanções políticas materializadas na cassação do mandato de outros parlamentares<sup>15</sup>.

Ainda relacionada à questão das punições políticas, verifica-se que as CPIs inconclusas não rendem frutos nesse aspecto. No caso da CPMI do Banestado, que

---

<sup>14</sup> Foram cassados os deputados federais Ibsen Pinheiro, Fábio Raunheiti, José Geraldo Ribeiro, Carlos Benevides e Raquel Cândido, além do suplente Feres Nader. Renunciaram a seus mandatos os deputados João Alves, Manoel Moreira, Genebaldo Corrêa e Cid Carvalho.

terminou em dezembro de 2004 sem votação de um relatório final em virtude das disputas políticas entre partidos de apoio ao governo e de oposição, as corregedorias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Câmara de Vereadores do Município de São Paulo e das Assembléias Legislativas dos Estados do Amazonas e da Bahia não abriram nenhum procedimento relativo a parlamentares que tiveram operações financeiras consideradas suspeitas pela comissão, uma vez que não houve relatório votado.

As CPIs podem ainda exercer papel positivo uma vez que expõem à sociedade os fatos investigados, fornecendo informações sobre irregularidades cometidas e permitindo a formação de opinião pública a esse respeito.

Figueiredo (2001) argumenta que ainda que o papel de controle direto do Congresso Nacional seja reduzido, sua atuação indireta é crucial, pois as informações que ela fornece por meio de seus instrumentos de fiscalização são essenciais para que grupos da sociedade ativem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política.

Nesse caso, verifica-se um fortalecimento dos mecanismos de *accountability* vertical, ou seja, aqueles que se estabelecem entre eleitores e governo. Przeworski (1998) apontou como uma das limitações da *accountability* justamente a assimetria de informações entre o principal (os eleitores) e o agente (o governo). As investigações conduzidas pelas CPIs podem funcionar como efeito mitigador da carência de informações sobre as ações do governo, na medida em que os dados divulgados podem permitir aos cidadãos acesso a informações que de outra forma dificilmente chegariam a seu conhecimento. Trata-se, portanto, de exemplo de correlação entre *accountability* horizontal e vertical.

---

<sup>15</sup> Não são consideradas nesse cômputo as CPIs em andamento quando da conclusão deste trabalho.

## 7 CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada, conclui-se que as comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal e no Congresso Nacional entre 1989 e 2005 apresentam sérias limitações quando consideradas como instrumentos de *accountability* horizontal.

O Brasil atravessa um momento em que a questão da corrupção de agentes públicos e do uso da máquina estatal em proveito de interesses particulares está no centro dos debates nacionais. Esses problemas, verdadeira praga que assola o país, longe de serem recentes, vêm de longa data. Os traços patrimonialistas da cultura brasileira são apontados por Faoro (1987) como presentes desde o nascimento do Estado brasileiro.

A falta de transparência nas ações dos governos e a ausência de envolvimento popular em sua fiscalização consubstanciam o que O'Donnell (1994) denominou de “democracias delegativas”, nas quais o povo dá verdadeira carta branca para que os governantes tutelem a vida da nação.

Conforme apontam Pinho e Akutsu (2002), a cultura patrimonialista brasileira está intimamente ligada à ausência de *accountability* entre os governantes e a sociedade.

Nessa mesma linha, Matias-Pereira (2003) afirma que a consolidação da democracia brasileira acarreta a necessidade de haver transparência dos governos, visto que a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

O presente trabalho procurou contribuir para a discussão do problema da corrupção e da deficiência da *accountability* no Brasil, ao apresentar e discutir dados sobre a atuação das comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal e no Congresso Nacional entre 1989 e 2005, bem como identificar se elas se constituem em instrumentos de *accountability* horizontal.

A pesquisa realizada apurou que entre 1989 e 2005 foram criadas, no Senado e no Congresso Nacional, 91 comissões parlamentares de inquérito, entre CPIs no

Senado e mistas entre esta casa e a Câmara dos Deputados. Dessas, apenas 35 concluíram seus trabalhos com a apresentação de relatório final aprovado por seus membros, o que significa uma média de cerca de duas comissões de sucesso por ano. O número de comissões de inquérito que, apesar de criadas, não chegam nem mesmo a serem instaladas, equivale a mais da metade do total: 50 em 91, ou 54,9%.

A diferença entre os resultados apurados entre CPIs e CPMIs aponta um maior grau de insucesso nas comissões criadas no Senado, 33,3%, em comparação com um índice de 41,8% para as comissões mistas.

Outros dados estatísticos, apresentados no Capítulo 5 deste trabalho, trazem a agregação e comparação por período de governo, por ano eleitoral, por partidos políticos que ocuparam os cargos-chave, o que auxilia na compreensão das causas de sucesso ou de insucesso das CPIs.

A preocupação principal da presente pesquisa foi identificar as comissões de inquérito que se propõem a realizar o controle das ações de entes ou de agentes estatais, bem como seus resultados. Para tanto, foi utilizado o referencial teórico de *accountability* horizontal.

A partir dos trabalhos desenvolvidos por O'Donnell (1994, 1998a, 1998b, 2003), as ações de *accountability* horizontal são definidas como as atividades de controle exercidas por agências estatais que têm a autoridade legal e estão interessadas e capacitadas para empreender ações, que vão desde o controle rotineiro até sanções legais em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser classificados como ilícitos.

Conforme os dados apresentados no subitem 6.1, do total de comissões de inquérito criadas no período pesquisado, 48 trataram da investigação de ilícitos cometidos no âmbito da Administração Pública, o que equivale a 52,7% do total. Dessas, apenas 15 apresentaram relatório final. Isso significa que apenas 16,5% das comissões de inquérito criadas entre 1989 e 2005 exerceram papel efetivo de *accountability* horizontal. Em outras palavras, apenas 15 comissões de inquérito tiveram êxito em exercer ações de controle sobre o Estado, menos de uma comissão por ano.

As entrevistas realizadas com parlamentares, membros do Ministério Público e assessores técnicos do Congresso Nacional permitiu identificar fatores externos e internos que influenciam no funcionamento das comissões de inquérito.

Dentre os fatores externos, destaca-se a interferência dos poderes Executivo e Judiciário no Legislativo. A ação do Executivo pode se dar pela mobilização de parlamentares de sua base de apoio para atender a seus interesses ou pela pouca cooperação de seus órgãos nas investigações parlamentares. O Judiciário exerce interferência quando delibera sobre o funcionamento cotidiano das comissões de inquérito, chegando a inviabilizar algumas investigações – motivado pela regulamentação frágil do instituto do inquérito parlamentar, que não torna claro os limites a serem observados.

Dentre os fatores internos, assumem relevância a conduta dos próprios membros das comissões – que por vezes colocam seus interesses pessoais acima da efetividade das investigações – e a fragilidade dos procedimentos adotados (falta de foco nas investigações, relatórios tecnicamente frágeis e estrutura deficiente).

O baixo índice de comissões parlamentares de inquérito que podem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal (15 em 91 comissões criadas), é agravado pela falta de coordenação com os agentes que irão conduzir as ações a partir das investigações iniciadas no Poder Legislativo, o que se reflete no pouco resultado obtido nas ações judiciais subsequentes.

Com efeito, os dados observados neste trabalho demonstram haver um descompasso entre a investigação parlamentar e a judicial. Os objetivos políticos e eleitorais, o pouco cuidado na coleta de provas contra os acusados, o baixo índice de CPIs concluídas, as conclusões apresentadas de forma genérica e superficial, são fatores que exercem determinante influência na ausência de resultados efetivos para as investigações parlamentares. A falta de conseqüências jurídicas para as acusações formuladas pelas CPIs é agravada pela lentidão do sistema judiciário, no qual os processos podem se prolongar por vários anos e resultarem em arquivamentos motivados pela prescrição dos crimes.

Os resultados práticos alcançados pelas comissões de inquérito, enquanto instrumentos de controle estatal, refletem-se em maior grau no estabelecimento de sanções políticas a membros do próprio Congresso Nacional, e, ainda assim, em grau reduzido,

com a cassação, no período analisado, do mandato de 6 deputados federais, de um suplente e de um senador.<sup>16</sup>

Os demais aspectos positivos associados às comissões de inquérito consistem nas proposições legislativas, na transferência de informações obtidas a órgãos de investigação e em divulgar à opinião pública os fatos investigados.

A divulgação de informações ao público se constitui em exemplo de correlação entre *accountability* horizontal e vertical, uma vez que permite que os eleitores tenham acesso a informações sobre os governantes, obtidas a partir das investigações parlamentares.

Em relação às proposições legislativas, além de serem de difícil mensuração quanto a seus resultados, não se constituem em instrumentos de controle *stricto sensu*. A transferência de dados a outros órgãos, além de não ser prática institucionalizada nas comissões, carece de regulamentação para que sua legitimidade não seja posta em dúvida.

Neste cenário, faz-se necessária uma reflexão profunda e abrangente sobre o papel que as comissões parlamentares de inquérito vêm desempenhando, de modo que sejam operadas as mudanças necessárias para que as CPIs deixem de servir para atender interesses individuais e passem a ser instrumentos efetivos de controle, ou, em outras palavras, instrumentos de *accountability* horizontal.

---

<sup>16</sup> Também são sanções políticas originadas de CPIs a cassação do mandato de quatro deputados estaduais, e o *impeachment* do ex-presidente da República Fernando Collor de Melo.

## 8.REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando L.; PÓ, Marcos V. *A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. Ref. APG 236.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Revista Lua Nova* n. 45, p. 97-129, 1998.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Revista Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, out./dez., 1998.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1986

\_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 13ª ed., 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BULOS, Uadi L. *Comissões parlamentares de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMARGO, Heloísa Helena T.; KAIN, Maria de Lourdes M. O Senado como controlador externo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 125, jan./mar. 1995.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-lo para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 30-50, nov. 1989, jan. 1990.

DA SILVA, José A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1992.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1985.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 7 ed. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FERNANDES, André Eduardo da S.; BANDEIRA, Luiz Fernando. Aspectos jurídicos da escolha e substituição do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito. *Textos para discussão*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 23, abr. 2005.

FIGUEIREDO, Argelina C. *Institutional power and the role of Congress as a mechanism of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience*. Trabalho apresentado na Conferência “Institutions, accountability and democratic governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, maio 2000.

\_\_\_\_\_. Instituições e política no controle do Executivo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FREITAS, S. Câmara veta acesso de juiz a CPI inacabada. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A7, 10 mar. 2005.

GONZÁLEZ RÍO, Maria J. *Metodología de la investigación social*. Técnicas de recolección de datos. Alicante: Editorial Aguaclara, 1997.

KENNEY, Charles D. Horizontal *accountability*: concepts and conflicts. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, p. 55-76, 2003.

KOCHE, J. *Fundamentos de metodologia científica*. Petrópolis: Vozes, 1997.

LEITÃO, M. Avanços da CPI. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 28, 26 fev. 2006.

LIMA, Nelia Pamplona C. *O controle externo pelo Poder Legislativo: a eficácia dos instrumentos legais do Congresso Nacional – análise do período 1984-1993*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

LÍRIO, Sérgio. Moto Contínuo. *Carta Capital*. São Paulo, ano 11, n. 352, p. 26-28, 2005.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic *accountability* in Latin America. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, p. 3-33, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*. São Paulo, ano 4, n. 1, p. 39-58, 2003.

MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 27, n. 107, jul./set., 1990.

MICHAEL, A.; FREITAS, S. Balanço de CPIs indica que punição é rara. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A10, 22 jan. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, Washington, p. 55-69, 1994.



\_\_\_\_\_. Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, Washington, p. 112-126, July 1998a.

\_\_\_\_\_. *Accountability* horizontal. *Revista Agora*, n. 8, Buenos Aires, p. 5-34, verão de 1998b.

\_\_\_\_\_. Horizontal *accountability*: the legal institutionalization of mistrust. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, p. 34-54, 2003.

OLIVEIRA, Erival da S. *Comissão parlamentar de inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999.

OLIVEIRA, Mauro M. *Comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.

PAULA, Mellina M. de. *Análise da ocorrência de interfaces entre as competências do Senado Federal: um estudo de caso sobre o projeto de resolução sugerido pelo relatório final da CPI dos Títulos Públicos*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

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

PEREIRA, Aguinaldo C. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948.

PINHO, José Antônio G. de; AKUTSU, Luiz. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, nov.-out. 2002.

PRESIDENTE do STJ critica CPIs. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 set. 2005. Disponível em: <[http://www.cidadaocongressista.com.br/manvot.asp?m\\_codigo=633](http://www.cidadaocongressista.com.br/manvot.asp?m_codigo=633)>. Acesso in: 5 set. 2005.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p. 39-74, 1998.

RICHARDSON, Robert J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SALOMON, M. & VALENTE, R. Lobistas tentam influir em decisões de CPIs. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A18, 2 out. 2005.

SAMPAIO, Nelson de S. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANDOVAL, Ovídio Rocha B. *CPI ao pé da letra*. Campinas: Milenium, 2001.

SCHILING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. O Estado do mal-estar: corrupção e violência. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 13, n. 3, p. 47-55, jul./set. 1999.

SILVA, José Luiz M. da. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

SOARES, José de Ribamar B. Comissões parlamentares de inquérito no Direito brasileiro. *Revista do Ministério Público Militar*. Brasília, n. 17, p. 93-114, 1999.

TUMA, Romeu (Coord.). *Solicitação de trabalho de consultoria n. 200300307*. Brasília: Senado Federal, 2003.

VASCONCELOS, Pedro Carlos B. de. *Teoria geral do controlo jurídico do Poder Público*. Lisboa: Cosmos, 1996.

## APÊNDICES

## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 10/89	Apuração das denúncias sobre a devastação da hileia amazônica e a participação estrangeira nessas denúncias.	Jarbas Passarinho	PDS	Sarney	01-mar-89	12-out-89	Sim	19	Sim	Sim	Leopoldo Peres	PMDB	Jarbas Passarinho	PDS	Relatório 004-CPI, DCN 01-11 pg. 6.569. Encaminhadas cópias do relatório aos Ministérios: CIÊNCIA E TECNOLOGIA (OF.993/94); MEIO AMBIENTE (OF. 994/94); TRANSPORTES (OF. 1004/94); AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA (OF. 1013/94) E CÂMARA DOS DEPUTADOS (OF. 1005/94). Em 15-2-1995 o processo correspondente foi arquivado "sem que tenha sido dado cumprimento às recomendações constantes do relatório final". O processo estava no Serviço de Apoio às CPIs desde 1-11-1989.	NÃO
RSF 8/89	Investigação, em profundidade, das causas, conseqüências e responsabilidades que determinaram a liquidação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); a legalidade do procedimento; análise e avaliação do fato e seus efeitos.	Carlos Chiarelli	PFL	Sarney	21-mar-89	19-jun-89	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Não foi concluída ou instalada. Os membros não foram indicados	SIM
RQS 567/89	Apuração do que realmente está ocorrendo com a indústria automobilística brasileira.	Gomes Carvalho	PTB	Sarney	24-out-89	12-dez-89	Sim	6	Sim	Sim	Gomes Carvalho	PTB	Leopoldo Peres	PMDB	Relatório n. 01 de 1990. Apenas em 29-8-94, a matéria foi encaminhada à SELG, tendo em vista que o processo se encontrava desde 19-2-1990 no Serviço de Apoio às CPIs sem que fosse dado cumprimento às recomendações constantes do Relatório Final. Foram encaminhadas cópias do relatório final aos seguintes órgãos: MINISTÉRIOS INDÚSTRIA E COMÉRCIO, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO e à CÂMARA DOS DEPUTADOS (OFS 1005/94, 1006/94 E 1007/94). (PROCESSO ARQUIVADO EM 14-02-1995).	NÃO
RQS 598/89	Exame da licitude e da legalidade de operação de compra de plataforma de perfuração semi-submersíveis tipo TH-2800, do consórcio de empresas metálicas e União Industrial de Empresas, realizada pela Petróleo Brasileiro (Petrobras).	Carlos Chiarelli	PFL	Sarney	07-nov-89	08-ago-90	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Comissão foi extinta. Os membros foram indicados mas a Comissão não chegou a se reunir.	SIM
RQS 178/90	Exame dos critérios, as possíveis irregularidades e os efeitos socioeconômicos da dispensa e colocação em disponibilidade de servidores, da extinção de cargos e empregos, repartições, autarquias e empresas, no âmbito da Administração Pública da união, direta, indireta e fundacional.	Maurício Correa	PDT	Collor	21-jun-90	14-dez-90	Sim	6	Sim	Sim	Maurício Correa	PDT	Mansueto de Lavor	PMDB	Relatório 005-CPI. Diário do Congresso de 15/12, p. 8.339. Encaminhamentos à PGR.	SIM

## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 231/90	Apuração de fatos irregulares ou ilegais ocorridos no Ministério da Agricultura e nos órgãos e empresas a ele vinculados nos últimos cinco anos	Irapuan Costa Junior	PMDB	Collor	10-jul-90	17-dez-90	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	CPI não instalada	SIM
RQS 167/91	Investigação das denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras publicas.	Ruy Bacelar	PMDB	Collor	25-abr-91	16-jun-92	Sim	23	Sim	Sim	Ruy Bacelar	PMDB	Elcio Alvares	PFL	Relatório 002/92. Diário Congresso Nacional de 18/06/92 pag. 4990	SIM
RQS 882/91	Apuração das responsabilidades pelo caos existente no âmbito dos consórcios para aquisição de veículos automotores e de bens em geral.	Moisés Abrão	PDC	Collor	05-dez-91	15-abr-93	Não	0	Sim	Não	Beni Veras	PSDB	Pedro Simon	PMDB	A CPI foi arquivada por decurso de prazo	NÃO
RQS 935/91	Investigação da situação atual da evasão fiscal no País.	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Collor	12-dez-91	30-nov-94	Sim	27	Sim	Sim	Ronan Tito	PMDB	Fernando Henrique Cardoso e Jutahy Magalhaes	PSDB	Relatório 001/94. Publicado no Diário do Congresso de 01/12/94, pag. 7544. Em agosto de 2000, o então presidente do Senado Federal, Antonio Carlos Magalhaes, encaminhou ofícios aos Ministérios da Fazenda e da Educação questionando os encaminhamentos às propostas da CPI.	NÃO
RQS 46/92	Investigação dos atos decorrentes da execução do programa nacional de desestatização, especialmente a legalidade dos referidos atos e os critérios adotados na fixação dos valores dos bens objetos de alienação.	Amir Lando	PMDB	Collor	11-mar-92	09-jun-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada	SIM
RQS 52/92	Apuração de denúncias de corrupção, envolvendo suborno de autoridades.	Humberto Lucena	PMDB	Collor	12-mar-92	27-mai-92	Não	10	Sim	Sim	Odacir Soares	PFL	Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	Relatorio 001 de 1992. Diário do Congresso de 02/06/1992, pag. 4221. Encaminhamentos ao MPU, e aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores.	SIM
RQS 208/92	Apuração das recentes ameaças feitas pela FIFA, de banimento do Brasil das competições internacionais de futebol, a posição e a responsabilidade da CBF no caso, e os fatos que resultaram na punição do Clube de Regatas do Flamengo, do Rio de Janeiro.	Nelson Wedekin	PDT	Collor	30-abr-92	16-fev-95	Sim	2	Sim	Não	Jose Fogaça	PMDB	Nelson Wedekin	PDT	Arquivada por decurso de prazo sem apresentação de relatório. Detalhe: em uma única reunião realizada, foi ouvido o presidente do Flamengo márcio Braga.	NÃO
RQS 777/93	Apuração das irregularidades operacionais de armazém, transporte e comercialização da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e suas antecessoras Comissão de Financiamento da Produção (CFP); COBAL e CIBRAZEM.	Moisés Abrão	PPR	Itamar	19-ago-93	16-fev-95	Sim	1	Sim	Não	-	-	-	-	A CPI foi extinta por decurso de prazo e término da legislatura. Em uma única reunião realizada não foram indicados presidente ou relator. 3 pedidos de prorrogação de autoria do Sem. Moises Abrão prorrogaram a CPI até dezembro de 1994.	SIM

## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 185/95	Apuração das denúncias veiculadas na imprensa nacional sobre a atividade de mineração no Brasil	Erandes Amorim	PDT	FHC	17-fev-95	30-mai-96	Sim	32	Sim	Sim	Ramez Tebet	PMDB	Romero Jucá	PFL	Relatório 002 de 1996, publicado no Diário do Senado Federal em 20/6/1996. Encaminhamentos à Presidência da República, Câmara dos Deputados, Procuradoria Geral da República, Ministérios: Justiça, Minas e Energia, Fazenda, Trabalho, Aeronáutica, Planejamento, Indústria e Comércio e Advocacia Geral da União e Juiz da 13ª. Vara Federal do DF. Em 2000, o Senado cobra o andamento das autoridades. A única resposta oferecida foi do MME, que não cumpriu as determinações.	NÃO
RQS 402/95	Apuração das denúncias sobre agentes corruptores, feitas durante a CPI do <i>Impeachment</i> e a CPI do Orçamento.	Pedro Simon	PMDB	FHC	24-mar-95	15-dez-95	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi extinta, pois seus membros não foram indicados pela situação.	SIM
RQS 1.272/95	Apuração das causas das inadimplências de operações escrituradas no Banco do Brasil S/A, cujo valor atinge o montante de 3,9 bilhões de reais.	Epitácio Cafeteira	PPR	FHC	27-set-95	15-dez-95	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi extinta, pois seus membros não foram indicados pela situação.	SIM
RQS 198/96	Apuração da responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional.	Antonio Carlos Valadares	PSB	FHC	06-mar-96	01-abr-96	Não	0	Não	Não	Esperidiao Amim	PP	-	-	A CPI foi arquivada após recurso interposto pelo PFL.	NÃO
RQS 1101/96	Apuração das irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996.	Jader Barbalho	PMDB	FHC	26-nov-96	19-ago-97	Sim	40	Sim	Sim	Bernardo Cabral	PFL	Roberto Requiao	PMDB	Relatório publicado no suplemento ao Diário do Senado Federal de 27/08/1997. Encaminhamentos ao Ministério da Justiça, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério da Previdência, Câmara dos Deputados, Ministério Público, Tribunal de Contas e Assembléia dos estados de Pernambuco, Alagoas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Tribunal de Contas e Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, Câmara de Vereadores dos Municípios de Osasco, Goiânia, Guarulhos e Campinas.	SIM
RQS 1133/96	Apuração das causas dos recentes acidentes aeroviários e as condições de manutenção e segurança das aeronaves nacionais.	Gilvam Borges	PMDB	FHC	29-nov-96	20-fev-97	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi extinta. Não houve reuniões durante sua duração.	NÃO

## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 118/99	Apuração dos fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça.	Antônio Carlos Magalhães	PFL	FHC	25-mar-99	25-nov-99	Sim	61	Sim	Sim	Ramez Tebet	PMDB	Paulo Souto	PFL	Encaminhamentos à Procuradoria-Geral da República, Polícia Federal, Secretaria Nacional Anti-Drogas/PR, OAB/DF, Secretaria da Receita Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Banco da Amazônia, OAB/MT, CREA/PA, ITERPA, Ministério Público dos estados do Pará, Amazonas, São Paulo, Paraíba, Mato Grosso e Distrito Federal, OAB/AM, TRT 1ª Região, Estados do Mato Grosso, Distrito Federal e Amazonas, TJ/MT, Assembléia Legislativa dos Estados do MT, AM e DF; TJ/PA, TJ/AM, Ministério do Meio Ambiente, da Justiça, Desenvolvimento Agrário, Corregedores do TJ/DF e da Justiça do Trabalho, Tribunal de Contas da União; Advocacia Geral da União, Banco do Brasil e Confea.	SIM
RQS 127/99	Apuração dos fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela Imprensa Nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional.	Jader Barbalho	PMDB	FHC	31-mar-99	25-nov-99	Sim	39	Sim	Sim	Bello Parga	PFL	João Alberto Souza	PMDB	Relatório n. 4 de 1999. Encaminhamentos à PGR, Banco do Brasil, CVM, Conselho Monetário Nacional, TCU, Banco Central.	NÃO
RQS 475/00	Apuração das denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais (ONGs).	Bernardo Cabral	PFL	FHC	12-set-00	16-fev-01	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi extinta, pois o PMDB e o PSDB não indicaram os membros da comissão.	NÃO
RQS 497/00	Investigação dos fatos que arrola, envolvendo as associações brasileiras de futebol.	Álvaro Dias	PSDB	FHC	14-set-00	13-dez-01	Sim	59	Sim	Sim	Álvaro Dias	PSDB	Geraldo Althoff	PFL	Relatório n. 1 de 2001. Encaminhamentos ao Ministério Público, Receita Federal, COAF, Banco Central, Polícia Federal, Câmara dos Deputados, TCU, TSE, Ministérios da Previdência e do Esporte.	NÃO
RQS 22/01	Apuração das denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais (ONGs).	Mozarildo Cavalcanti	PFL	FHC	19-fev-01	12-dez-02	Sim	31	Sim	Sim	Mozarildo Cavalcanti	PFL	Marluce Pinto	PMDB	-	NÃO
RQS 127/01	Investigação da biopirataria no País, em face da multiplicidade de ocorrências nesse sentido, havidas no cenário nacional.	Romero Jucá	PSDB	FHC	27-mar-01	29-ago-01	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada, embora seus membros tenham sido indicados.	NÃO
RQS 146/01	Investigação das demarcações de áreas indígenas na Amazônia notadamente na Faixa de Fronteiras.	Mozarildo Cavalcanti	PFL	FHC	29-mar-01	16-dez-02	Sim	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada, embora seus membros tenham sido indicados. Entretanto, foi prorrogada duas vezes.	SIM

## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 03/02	Investigação das discrepâncias entre as pesquisas eleitorais realizadas durante o processo eleitoral do ano 2000 e os resultados das respectivas eleições, nos municípios que indica.	Sebastião Rocha	PDT	FHC	19-fev-02	14-jan-03	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada. PMDB, PSDB e PFL não indicaram os membros.	NÃO
RQS 528/03	Investigação das sucessivas e violentas invasões de terras, praticadas pelo chamado Movimento dos Sem Terra (MST).	Arthur Virgílio	PSDB	Lula	03-jul-03	19-jan-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada, em razão da criação de CPI Mista sobre o mesmo assunto.	NÃO
RQS 729/03	Apuração das irregularidades cometidas por empresas de seguros, revendedores de automóveis, recuperadoras de veículos e oficinas de desmanche de automóveis, em relação aos veículos "salvados".	Romeu Tuma	PFL	Lula	20-ago-03	10-dez-03	Não	0	Sim	Não	-	-	-	-	A CPI foi instalada, mas não veio a se reunir.	NÃO
RQS 765/03	Apuração dos procedimentos administrativos adotados em diversos órgãos públicos, entre os quais a Fundação Nacional de Saúde e o Instituto Nacional de Câncer.	Arthur Virgílio	PSDB	Lula	03-set-03	19-jan-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI não foi instalada.	SIM
RQS 859/03	Apuração das denúncias relacionadas ao direcionamento das licitações ocorridas no governo FHC para a empresa americana Hypercom, para a distribuição de cartões magnéticos aos usuários e instalação de um sistema de informatização das operações do SUS.	Tiã Viana	PT	Lula	23-set-03	19-jan-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	CPI não foi instalada. Os membros não foram indicados.	SIM
RQS 928/2003	Apuração de responsabilidades relativas ao contrabando de sementes transgênicas de soja, bem como o seu plantio ilegal realizado em todo o território nacional.	João Capiberibe	PSB	Lula	09-out-03	28-mar-05	Sim	4	Sim	Não	João Capiberibe	PSB	Leomar Quintanilha	PMDB	A CPI não concluiu seus trabalhos foi extinta por decurso de prazo.	NÃO
RQS 181/2004	Investigação dos procedimentos e conflitos na demarcação de terras indígenas.	Mozarildo Cavalcanti	PPS	Lula	18-fev-04	08-mar-05	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Comissão foi extinta.	NÃO
RQS 160/2005	Investigar os fatos que arrola no que diz respeito à corrupção de agente público lotado na Casa Civil da Presidência da República.	Arthur Virgílio	PSDB	Lula	16-mar-05	14-out-05	Não	-	Não	Não	-	-	-	-	CPI não chegou a se reunir, tendo o seu prazo se esgotado.	SIM



## Apêndice A – Relação das comissões parlamentares de inquérito criadas no Senado Federal entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQS 161/2005	Investigar todas as privatizações realizadas no Brasil, no período de 1990 a 2004, instituído pelo Programa Nacional de Desestatização - PND (M.P. nº 115 e Lei nº 8.031/90) e os critérios adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para concessões de empréstimos nos processos de privatização.	Arthur Virgílio	PSDB	Lula	16-mar-05	14-out-05	Não	-	Não	Não	-	-	-	-	CPI não chegou a se reunir, tendo o seu prazo se esgotado.	SIM
RQS 245/04	Investigação e apuração da utilização das casas de bingo para a prática de crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado, com duração de 120 (cento e vinte dias), estimando-se em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) os recursos necessários ao desempenho de suas atividades.	Magno Malta	PL	Lula	29-mai-05	-	Sim	46	Sim		Efraim Morais	PFL	Garibaldi Alves Filho	PMDB	A CPI foi instalada após decisão do STF no sentido de que cabe à Presidência do Senado indicar os membros da Comissão se houver omissão dos respectivos líderes. CPI em andamento.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RCN 04/89	Investigar a atual crise financeira da Petrobrás e possíveis irregularidades administrativas.	Abigail Feitosa	PSB	Sarney	21-set-89	12-dez-90	Sim	19	Sim	Sim	Dep. José Tinoco	PFL	Sen. Jose Fogaça	PMDB	Aprovado o relatório 14-CN. DCN 18/12/90. P. 5.856.	SIM
RQN 374/89	Promover exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.	Irajá Rodrigues	PMDB	Sarney	04-out-89	04-out-89	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A Comissão não chegou a se reunir pois o pedido de sua criação foi retirado pelo autor em razão da criação de Comissão Especial Mista com o mesmo objetivo (que não chegou a concluir seus trabalhos).	SIM
RQN 05/89	Apurar fuga de capital e evasão de divisas do Brasil.	Paulo Ramos	PMN	Sarney	04-out-89	12-dez-90	Sim	10	Sim	Sim	Sen. Antonio Luiz Maya	PDC	Dep. Fernando Bezerra Coelho	PMDB	Relatório 012-CN DCN 16/12/90. P. 5.801	NÃO
RCN 06/89	Apurar denúncias constantes no livro "Fundação Roberto Marinho", envolvendo o Sistema Globo de Rádio e TV, bem como alguns ministérios.	Paulo Ramos	PMN	Sarney	13-dez-89	06-dez-90	Sim	2	Sim	Sim	Sen. Odacir Soares	PMDB	Sen. Francisco Rolemberg	PFL	Relatório 010-CN DCN 12/12/90. P. 5.296	SIM
RQN 01/90	Investigar o programa autônomo de energia nuclear (Programa Paralelo)	Anna Maria Rattes	PSDB	Collor	19-abr-90	06-dez-90	Sim	11	Sim	Sim	Dep. Anna Maria Rattes	PSDB	Sen. Severo Gomes	PMDB	Relatório 013-CN. DCN 15/12/90. P. 5.704 a 5.731	SIM
RQN 1778A/90	Apurar os fatos denunciados em artigo da Revista Veja (Ed. 114, 19/9/1990), sobre extinção e dizimação de várias tribos indígenas brasileiras, por obra dos donos de garimpos, em especial, no caso relatado dos Yanomami.	Moema Santiago	PSDB	Collor	13-nov-90	15-dez-90	Não	1	Sim	Não	Dep. Moema Santiago	PSDB	Dep. Lysaneas Maciel	PDT	Extinta sem apresentação de relatório.	NÃO
RQN 446/91	Apurar irregularidades na Previdência Social	Afonso Camargo	PTB	Collor	03-abr-91	17-mai-91	Não	18	Sim	Sim	Sen. Amazonino Mendes	PDC	Dep. Maurilio Ferreira Lima	PMDB	Relatório 005-CN. DCN 12/06/91, p. 1.825. Encaminhamentos ao TCU	NÃO
RQN 493/91	Investigar as causas e as dimensões do atraso tecnológico nos processos produtivos da indústria brasileira, bem como nos processos de pesquisa e instituições de ensino e pesquisa no Brasil.	Irma Passoni	PT	Collor	16-abr-91	07-mai-92	Sim	28	Sim	Sim	Sen. Mario Covas	PSDB	Dep. Irma Passoni	PT	Relatório 004-CN. DCN de 8/12/94, suplemento, p. 1 a 160. O relatório permaneceu de 1992 a 1994 no armário do Serviço de Apoio às Comissões sem encaminhamentos. Encaminhamentos às Secretarias de Tecnologia de todas as Unidades da Federação, Câmara dos Deputados, Presidência da República, CNI, Ministérios da Fazenda, Indústria, Agricultura, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Educação; TCU.	NÃO

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 587/91	Apurar irregularidades no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento.	Ronaldo Caiado	PSD	Collor	20-jun-91	21-mai-92	Sim	17	Sim	Sim	Dep. Ivandro Cunha Lima	PMDB	Sen. João Rocha	PFL	Relatório 002/92-CN, DCN 4/6/92, p. 755. Encaminhamentos ao TCU e à PGR.	SIM
RQN 592/91	Examinar o cumprimento das disposições legais relativas à destinação dos recursos e irregularidades na administração do FGTS do trabalhador.	Rose de Freitas	PSDB	Collor	20-jun-91	09-jul-92	Sim	22	Sim	Sim	Sen. Garibaldi Alves Filho	PMDB	Dep. Ciro Nogueira	PFL	Relatório 009-CPMI DCN de 10/7/92 p. 5.776. Encaminhamento pela apresentação do PLS 00105 1992.	SIM
RQN 594/91	Apurar denúncias de irregularidades no gerenciamento do FGTS.	Jose Carlos Sabóia	PSB	Collor	24-jun-91	24-jun-91	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Prejudicado devido à aprovação do RQN 592-1991 com a mesma finalidade.	SIM
RQN 593/91	Investigar a crise na universidade brasileira.	Joao Faustino	PSDB	Collor	24-jun-91	05-nov-92	Sim	23	Sim	Sim	Dep. Eraldo Tinoco	PFL	Sen. João Calmon	PMDB	Relatório 012/92 – CN.	SIM
RQN 595/91	Apurar a verdadeira situação do Sistema Financeiro da Habitação.	Maria Luiza Fontenelle	PSB	Collor	20-ago-91	11-mai-93	Sim	16	Sim	Sim	Sen. Henrique Almeida	PFL	Dep. Luiz Carlos Santos	PMDB	Relatório 004-CN. DCN 14/7 p. 249 a 273. (Suplemento ao numero 31-B).	NÃO
RQN 796/91	Investigar a incidência de esterilização em massa de mulheres no Brasil.	Benedita da Silva	PT	Collor	27-nov-91	16-dez-92	Sim	16	Sim	Sim	Dep. Benedita da Silva	PT	Sen. Carlos Patrocínio	PFL	Relatório 002 CN. DCN 12/02/93 p. 009.	NÃO
RQN 799/91	Apurar custos reais dos estabelecimentos de ensino particulares e seus reflexos nas mensalidades escolares.	Paulos Heslander	PTB	Collor	03-dez-91	03-jun-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Extinta. A Comissão não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	NÃO
RQN 798/91	Apurar a violência das polícias militares em todos os estados da Federação.	Regina Gordilho	PDT	Collor	03-dez-91	05-ago-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Extinta. A Comissão não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	SIM
RQN 800/91	Apurar a situação atual do controle, fiscalização e disposição dos rejeitos radioativos no Brasil.	Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB	Collor	03-dez-91	05-ago-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Extinta. A Comissão não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 620/91	Examinar atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, tendo em vista a interrupção do trabalho elaborado na última legislatura.	Paulo Ramos	PMDB	Collor	06-dez-91	14-abr-93	Sim	1	Sim	Não	Sen. Carlos Patrocínio	PFL	Dep. Paulo Ramos	PMDB	Extinta por decurso de prazo sem apresentação de relatório.	SIM
RQN 804/91	Apurar denúncias de órgãos de imprensa do país de procedimentos irregulares ocorridos com recursos públicos federais repassados por membros da CPM de Orçamento através de convênios com diversos municípios.	Jaques Wagner	PT	Collor	09-dez-91	09-jun-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Extinta sem ter se reunido.	SIM
RQN 01/92	Apurar denúncias de irregularidades em órgãos governamentais referente ao comércio de sangue e de seus derivados, e suspeitas de corrupção na CEME - Central de Medicamentos	Jandira Feghali	PCdoB	Collor	19-fev-92	25-fev-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Extinta por decurso de prazo. Os membros não chegaram a ser indicados.	SIM
RQN 02/92	Examinar a situação do setor farmacêutico.	Gonzaga Mota	PMDB	Collor	17-mar-92	31-jan-95	Sim	92	Sim	Sim	Sen. Carlos Patrocínio	PFL	Dep. Gonzaga Mota	PMDB	A Comissão foi declarada extinta em 1992 e reaberta em 1993. Relatório 001/95 - CN, Diário do Congresso Nacional de 1/2/95, p. 1.559. Encaminhamentos à Câmara dos Deputados, Ministérios da Educação, Saúde e Ciência e Tecnologia.	NÃO
RQN 52/92	Apurar os fatos contidos nas denúncias do sr. Pedro Collor de Mello, referente às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias.	Humberto Lucena	PMDB	Collor	27-mai-92	26-ago-92	Não	46	Sim	Sim	Dep. Benito Gama	PFL	Sen. Almir Lando	PMDB	Relatório 011-CN.	SIM
RQS 376/92	Apurar denúncias de irregularidades cometidas em fundos de pensões das estatais e da Petrobrás.	Cid Sabóia Carvalho	PMDB	Collor	10-jun-92	25-mar-93	Sim	30	Sim	Sim	Sen. Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	Sen. Elcio Alvares	PFL	Relatório 001 de 1993.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 129/92	Apurar fatos e responsabilidades que resultaram na morte de sentenciados na Casa de Detenção de São Paulo, em 2/10/1992, bem como investigar as causas das dificuldades de acesso a informações pertinentes por parte do público em geral, incluindo a imprensa.	Espiridião Amin	PDS	Collor	28-out-92	06-mai-93	Não	0	Sim	Não	-	-	-	-	Extinta por decurso de prazo. Os membros não chegaram a ser indicados.	SIM
RQN 01/93	Apurar as irregularidades da TV Jovem Pan, canal 16 UHF, de São Paulo	João Faustino	PSDB	Itamar	02-mar-93	08-jun-94	Sim	16	Sim	Sim	Sen. Alfredo Campos	PMDB	Dep. Ronaldo Caiado	PFL	Relatório 002 CN. DCN 06/07/94. P. 001 a 145.	NÃO
RQN 02/93	Investigar fatos decorrentes na execução do Programa Nacional de Desestatização	Amir Lando	PMDB	Itamar	25-mar-93	31-mai-94	Sim	36	Sim	Sim	Dep. Ezio Ferreira	PFL	Sen. Amir Lando	PMDB	Relatório 003 CN, publicado no DCN de 21/7/1994.	SIM
RQN 92/93	Investigar as causas do endividamento do setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993.	Victor Faccioni	PDS	Itamar	20-mai-93	14-dez-93	Sim	27	Sim	Sim	Sen. Jonas Pinheiro	PFL	Sen. Antonio Mariz	PMDB	Relatório 005/93 CN. Encaminhamentos à Câmara dos Deputados, Procuradoria Geral da República, TCU, Banco do Brasil, Banco Central, Conselho Monetário Nacional e Polícia Federal.	NÃO
RQN 130/93	Investigar a formação e as ações realizadas em benefício do cartel existente nos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.	Irani Barbosa	PL	Itamar	25-ago-93	08-dez-93	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Arquivada. A Comissão não chegou a ser constituída.	NÃO
PFS 01/93	Levantar os reais números das contas públicas de 1993 e nos últimos cinco exercícios em face do desencontro dos números apresentados pelo Ministério da Fazenda e governos estaduais, divulgado pela imprensa.	Ney Maranhão	PRN	Itamar	14-set-93	17-fev-97	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Prejudicada por outra CPI, não chegou a se reunir.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 151/93	Apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes a atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidos na destinação de recursos do orçamento da União.	Eduardo Suplicy	PT	Itamar	19-out-93	21-jan-94	Sim	61	Sim	Sim	Sen. Jarbas Passarinho	PPR	Dep. Roberto Magalhães	PFL	--	SIM
RQN 159/93	Apurar denúncias relacionadas à CUT/PT	Esperidião Amin	PPR	Itamar	17-nov-93	20-jan-95	Sim	1	Sim	Não	-	-	-	-	A comissão não chegou a iniciar seus trabalhos.	NÃO
RQN 164/93	Apurar denúncias de corrupção e suborno na atuação de empreiteiras junto ao setor público	Márcia Cibibis Viana	PDT	Itamar	08-dez-93	01-fev-95	Sim	0	Não	Não	-	-	-	-	Arquivada por decurso de prazo, não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	SIM
RQN 003/94	Investigar as diversas formas de financiamento das campanhas eleitorais utilizadas pelos partidos políticos e seus candidatos nas eleições de 1988, 1989, 1990 e 1992.	Dep. Eden Pedroso	PDT	Itamar	18-jan-94	20-jan-95	Sim	0	Não	Não	-	-	-	-	Arquivada por decurso de prazo, não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	SIM
RQN 099/94	Apurar fatos ligados a irregularidades na empresa Itaipu Binacional	Dep. Deni Schwartz	PSDB	Itamar	08-jun-94	21-fev-92	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI não chegou a se reunir, embora seus membros tenham sido indicados.	SIM
RQ 294/95	Investigar as atividades das empresas que, em caráter particular, prestam assistência à saúde através dos chamados planos de saúde.	Zulaiê Cobra	PSDB	FHC	26-out-95	15-dez-95	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI não chegou a se reunir.	NÃO

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
DVN 003/1996	Apurar, no interesse da vida pública e da ordem legal e econômica, os procedimentos que são adotados pelo Banco Central do Brasil na fiscalização e controle das instituições financeiras em funcionamento no país, bem como as condições em que foi decretada a intervenção da autoridade monetária sobre o Banco do Estado de São Paulo, Banco do Estado do Rio de Janeiro e Banco Econômico, e demais instituições financeiras	José Eduardo Dutra	PT	FHC	05-mar-96	11-jun-96	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi arquivada antes mesmo de sua instalação.	SIM
RQN 01/96	Apurar as denúncias contidas na reportagem da revista Veja do dia 30 de agosto de 1995, sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil.	Pedro Wilson	PT	FHC	09-abr-96	12-ago-98	Sim	25	Sim	Sim	Sen. Marluce Pinto	PMDB	Dep. Celia Mendes	PFL	Relatório 01/98 CN DCN 20/06/99 págs. 8154/8374	NÃO
DVN 001/97	Investigar denúncias de corrupção passiva no âmbito da comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização feitas pelo Ministro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal ao senhor Presidente da República.	Miro Teixeira	PDT	FHC	13-jan-97	13-jan-97	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi arquivada antes mesmo de sua instalação.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 166/98	Apurar as graves denúncias formuladas pela mídia relativamente a falsificação e comercialização de medicamentos destinados a tratamentos de doenças graves, bem como a fabricação e comercialização autorizada pelos órgãos competentes do governo de medicamentos proibidos em outros países por serem nocivos a saúde.	Vicente Cascione	PTB	FHC	12-mai-98	16-mai-01	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi arquivada por decurso de prazo sem indicação dos seus membros.	SIM
RQN 184/98	Apurar as possíveis irregularidades cometidas pelos institutos de pesquisas no levantamento das intenções de voto relacionadas com o pleito eleitoral do dia 4 de outubro corrente, apresentando sugestões com vistas à total lisura dos próximos.	Ademir Andrade	PSB	FHC	10-nov-98	01-fev-99	Não	1	Sim	Não	Dep. Maluly Neto	PFL	Sen. Roberto Requião	PMDB	A comissão foi arquivada por decurso de prazo sem apresentação de relatório.	NÃO
RQN 39/99	Apurar as possíveis irregularidades cometidas pelos Institutos de Pesquisas no levantamento das intenções de voto relacionadas com o pleito eleitoral dos dias 4 e 25 de outubro de 1998, apresentando sugestões com vistas à total lisura dos próximos.	Ademir Andrade	PSB	FHC	18-ago-99	30-mar-00	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPI foi arquivada por decurso de prazo sem indicação dos seus membros.	NÃO



## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 023/00	Apurar, em todo o país, o elevado crescimento de roubo de cargas transportadas pelas empresas de transportes rodoviários, ferroviários e aquaviários, bem como proceder investigações no que concerne à lavagem de dinheiro e ao desmanche de caminhões por pessoas envolvidas com as quadrilhas do roubo de cargas.	Oscar Andrade	PFL	FHC	29-mar-00	11-dez-02	Sim	55	Sim	Sim	Sen. Romeu Tuma	PFL	Dep. Oscar Andrade	PFL	Relatório final nº 1, de 2003-CN, em suplemento ao DSF nº 18, de 11 de março de 2003.	NÃO
RQN 01/03	Investigar, em todo o país, os fundos de pensão e fundações.	Robson Tuma	PFL	Lula	14-mai-03	02-dez-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A comissão foi arquivada por decurso de prazo embora seus membros tenham sido indicados.	NÃO
RQN 02/03	Investigar as situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil.	Dep. Maria do Rosário	PT	Lula	11-jun-03	13-jul-04	Sim	41	Sim	Sim	Sen. Patrícia Gomes	PPS	Dep. Maria do Rosário	PT	--	NÃO
RQN 05/03	Apurar as responsabilidades sobre a evasão de divisas do Brasil, especificamente para os chamados paraísos fiscais, em razão de denúncias veiculadas pela imprensa, reveladas pela operação Macuco, realizada pela Polícia Federal, a qual apurou a evasão de US\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de dólares) efetuada entre 1996 e 2002, por meio das chamadas contas CC5.	Nelson Pellegrino	PT	Lula	18-jun-03	17-mar-05	Sim	81	Sim	Não	Sen. Antero Paes de Barros	PFL-PSDB	Dep. José Mentor	PT	A CPMI não apresentou relatório conclusivo aprovado pela Comissão.	NÃO

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 12/03	Apurar irregularidades cometidas por empresas de seguros, revendedoras de automóveis, recuperadoras de veículos e oficinas de desmanche de automóveis, em relação aos veículos "salvados", conforme denúncia do programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão	Romeu Tuma	PFL	Lula	30-set-03	15-dez-04	Sim	13	Sim	Sim	Sem. Romeu Tuma	PFL	Dep. Takayama	PMDB	Relatório 1/2005 CN. Publicação em 2/3/2005, no DSF, P. 3.827-3.843	NÃO
RQN 13/03	Realizar amplo diagnóstico sobre a estrutura fundiária brasileira, os processos de reforma agrária e urbana, os movimentos sociais de trabalhadores (que têm promovido ocupações de terras, áreas e edifícios privados e públicos, por vezes com violência), assim como os movimentos de proprietários de terras (que, segundo se divulga, têm se organizado para impedir as ocupações, por vezes com violência). Cabe ao Congresso Nacional atuar no diagnóstico do problema e na identificação dos caminhos para sua solução.	José Carlos Aleluia	PFL	Lula	30-set-03	30-nov-04	Sim	45	Sim	Sim	Sen. Álvaro Dias	PSDB	Dep. João Alfredo	PT	Relatório votado.	NÃO
RQN 27/03	Investigar a regularidade das aplicações de valores arrecadados com o pagamento de multas por infração de trânsito, aferidas por meio de "pardais".	Aelton Freitas	PL	Lula	12-nov-03	30-ago-04	Sim	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI foi arquivada por decurso de prazo sem ter se reunido embora seus membros tenham sido indicados.	SIM

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 02/04	CPMI destinada a investigar a Crise Parmalat e suas conseqüências socioeconômicas perante o setor lácteo, o Sistema Financeiro Nacional, envolvendo o setor produtivo, cooperativas e trabalhadores das unidades da Parmalat no Brasil	Ana Júlia Carepa	PT	Lula	27-abr-04	11-set-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI foi arquivada por decurso de prazo sem ter se reunido embora seus membros tenham sido indicados.	NÃO
RQN 03/04	CPMI com a finalidade de apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos da América.	Hélio Costa	PMDB	Lula	27-abr-04	11-set-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI foi arquivada por decurso de prazo sem ter se reunido embora seus membros tenham sido indicados.	NÃO
RQN 04/04	CPMI destinada a investigar os fatos que conduziram o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, a desautorizar a compra da Chocolates Garoto S.A. pela Nestlé Brasil Ltda.	Magno Malta	PL	Lula	27-abr-04	11-set-04	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	A CPMI foi arquivada por decurso de prazo sem ter se reunido embora seus membros tenham sido indicados.	SIM
RQN 2/2005	Apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países, e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior.	Hélio Costa	PMDB	Lula	05-mai-05	-	Sim	11	Sim	-	Sem. Hélio Costa	PMDB	Dep. João Magno	PT	Em andamento.	NÃO

## Apêndice B – Relação das comissões parlamentares mistas de inquérito criadas no Congresso Nacional entre 1989 e 2005

Req. de Criação	Objetivo	Autor	Partido	Período Governo	Data de Criação	Data de Encerramento	Prorrogada	Numero Sessões	Iniciada	Concluída	Presidente	Partido	Relator	Partido	Observações	Controle de ilícitos de entes estatais
RQN 3/2005	Investigar as causas e as conseqüências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.	Sem. José Agripino	PFL	Lula	25-mai-05	-!	Sim	147	Sim	-	Sem. Delcídio Amaral	PT	Dep. Osmar Serraglio	PMDB	Em andamento.	SIM
RQN 7/2005	Apurar as denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo e as acusações do mesmo teor nas deliberações da Proposta de Emenda à Constituição nº 01, de 1995, que dispõe sobre a reeleição para mandatos executivos.	Dep. Dimas Ramalho	PPS	Lula	05-jul-05	14-dez-05	Não	32	Sim	Não	Sem. Amir Lando	PMDB	Dep. Ibrahim Abi-Ackel	PP	Extinta por decurso de prazo sem apresentação de relatório.	SIM
RQN 23/2005	Investigar as causas e as conseqüências de denúncias de atos delituosos praticados no IRB - Instituto de Resseguros do Brasil, conforme denúncias feitas pela Revista Veja de 25 de maio de 2005 - Folha de São Paulo - edições de 31 de maio e 1º de junho de 2005 - Jornal Valor Econômico - de 31 de maio de 2005 e Jornal do Brasil - de 1º de junho de 2005.	Dep. Carlos William	PSC	Lula	31-ago-05	01-set-05	Não	0	Não	Não	-	-	-	-	Deliberou-se no Congresso que o fato determinado seria objeto de investigação em subrelatoria na CPMI dos Correios.	SIM

### Apêndice C – Dados dos entrevistados

Roteiro	Área	Experiência em Comissões de Inquérito	Data da entrevista	Duração
P1	Senador	Presidiu uma CPMI e uma CPI no Senado, além de ter participado como membro de várias outras.	8/2/2006	45m
P2	Senador	Presidiu uma CPMI, além de ter participado de membro em várias outras.	9/2/2006	35m
P3	Senador	Foi relator de uma CPI no Senado e participou como membro de outras duas comissões de inquérito.	22/2/2006	25m
T1	Assessor Técnico	Consultor Legislativo do Senado. Atuou em seis comissões de inquérito no Senado e mistas como assessor da presidência, da relatoria ou dos membros.	8/2/2006	1h 25m
T2	Assessor Técnico	Consultor Legislativo do Senado. Atuou em 4 comissões de inquérito no Senado e mistas como assessor da presidência, da relatoria ou dos membros.	9/2/2006	55m
T3	Assessor Técnico	Analista do TCU. Cedido a 5 comissões de inquérito no Senado, na Câmara dos Deputados e mistas.	23/1/2006	1h 45m
MP1	Ministério Público	Procurador da República no Distrito Federal. Trabalhou em diversas investigações e ações judiciais relacionadas a fatos investigados em comissões de inquérito, em primeira e segunda instâncias.	14/12/2005	35m
MP2	Ministério Público	Procurador da República em São Paulo. Trabalhou em diversas investigações e ações judiciais relacionadas a fatos investigados em comissões de inquérito.	14/12/2005	35m
MP3	Ministério Público	Procurador da República no Distrito Federal. Trabalhou em diversas investigações e ações judiciais relacionadas a fatos investigados em comissões de inquérito.	17/1/2006	30m

Elaboração do autor.

## Apêndice D – Roteiro de entrevista

NOME:		CÓDIGO:	
ÁREA:		Nº. DE PÁGINAS TRANSCRITAS:	
DATA:	INÍCIO:	TERMINO:	DURAÇÃO:
TÓPICO 1: FATORES DE SUCESSO DE UMA CPI			
1) Em sua opinião, quais podem ser considerados fatores de sucesso para uma CPI?			
2) Em sua opinião, mesmo que uma CPI não apresente relatório, ou ainda que apresente um relatório inconclusivo, ela poderá gerar efeitos positivos?			
TÓPICO 2: CAUSAS QUE INFLUENCIAM O FUNCIONAMENTO DE CPI			
3) Em sua opinião, quais são os fatores, internos e externos, que podem contribuir para o insucesso de uma CPI?			
4) Em sua opinião quais são os fatores que podem levar a:			
i. Uma CPI ter sido criada, mas não instalada?			
ii. Uma CPI ser instalada, mas não ter seu relatório aprovado?			
iii. Uma CPI ser instalada, reunir-se inicialmente, e descontinuar seus trabalhos?			
TÓPICO 3: DESDOBRAMENTO DAS INVESTIGAÇÕES DE CPIs (questão para Congressistas e técnicos)			
5) O Sr.(a) tem conhecimento dos desdobramentos, no Judiciário ou em outros órgãos, das conclusões das CPIs das quais participou?			
6) Caso positivo, como teve conhecimento desses desdobramentos? O próprio órgão encaminhou relatórios?			
TÓPICO 3: DESDOBRAMENTO DAS INVESTIGAÇÕES DE CPIs (questão para membros do MP)			
7) Qual a sua opinião sobre as propostas de indiciamento recebidas das CPIs?			
TÓPICO 4: GERAL			
8) Em sua opinião, o instrumento das CPIs necessita mudanças/ajustes? Quais?			
9) Comentários adicionais			

Fonte: elaboração do autor.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952**

## LEI Nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952

*Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** - As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do Artigo 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único - A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.

**Art. 2º** - No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

**Art. 3º** - Indiciados e testemunhas serão intimados de acôrdo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º - Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do artigo 218 do Código do Processo Penal.

§ 2º - O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.<sup>17</sup>

**Art. 4º** - Constitui crime:

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena - A do Artigo 329 do Código Penal.

II - Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Pena - A do Art. 342 do Código Penal.

---

<sup>17</sup> Parágrafo acrescentado pela Lei n. 10.679, de 23 de maio de 2003.



**Art. 5º** - As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º - Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

**Art. 6º** - O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes foi aplicável, às normas do processo penal.

**Art. 7º** - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de março de 1952; 131º da Independência e 64º da República.

**ANEXO B – Lei nº 10.001, de .4 de setembro de 2000****LEI Nº 10.001, DE 4 DE SETEMBRO DE 2000.**

*Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.

**Art. 2º** A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

**Art. 3º** O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança.

**Art. 4º** O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.