



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS - IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE
POLÍTICO NO SENADO (1995-2015)

BELÉM
2018

ANDRÉ LUIS CARNEIRO BUNA

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O
CONTROLE POLÍTICO NO SENADO (1995-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

BELÉM
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C289c CARNEIRO BUNA, ANDRÉ LUIS
AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE POLÍTICO NO SENADO
(1995-2015) / ANDRÉ LUIS CARNEIRO BUNA. — 2018
156 f. : il. color

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
Orientação: Prof. Dr. BRUNO DE CASTRO RUBIATTI

1. Comissão Parlamentar de inquérito. 2. Controle político. 3. Senado. I. DE CASTRO RUBIATTI, BRUNO, *orient.* II. Título

CDD 320.0981

ANDRÉ LUIS CARNEIRO BUNA

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONTROLE
POLITICO NO SENADO (1995-2015).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política em nível de Mestrado Acadêmico do
Instituto de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade de
Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti – PPGCP-UFPA (Orientador)

Profª. Drª. Maria Dolores Lima da Silva – PPGCP-UFPA (avaliador interno)

Profª. Drª. Monique Menezes PPGCP-UFPI (avaliador externo)

Aos que me constroem todos os dias. Minha Mãe,
meu Pai, meus irmãos e minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Mãe, pai muito obrigado por tudo nessa vida. Sou grato por cada minuto que passo ao lado dos senhores. Obrigado minha Mãe linda por todo apoio e dedicação. Sua força, amor e paciência formou seus filhos e cunhou homens fortes (nem tanto) e seres humanos de valor.

Pai, meu herói meu bandido. De longe a pessoa que eu mais respeito. Se alguém é diretamente responsável por essa escolha, a ciência política, essa pessoa é o senhor que me ensino a gostar, entender (ao seu modo) e respeitar esta arena fundamental a vida em sociedade. Esta dissertação é dedicada ao senhor. Te amo!

Esposa, companheira, meu amor, esses são só sinônimos para pessoa que vem me transformando em homem. Luma, muito obrigado por existir em minha vida, na vida de meus pais, na vida de minha família. Você tem sido um farol, um guia que papai do céu me presenteou. Venho tentando seguir seus passos, que quase sempre são mais firmes e decididos que os meus. Você que tem me carregado nas costas em muitos momentos de dificuldade, dor e enfermidades. Sem você esse trabalho não seria possível, seu amor tornou tudo isso possível.

Agradeço a minha família como um todo. Minha irmã e todo seu núcleo familiar, muito obrigado por existirem na minha vida. Meu irmão, Pedro, que sempre foi um espelho e uma referência. A família linda de meu irmão, Alessandra, Júlia (multi campeã no Jiu-jitsu), minha afilhada linda e doidinha, Luana, e ao mais novo integrante da família Sousa Buna, bebê Bernardo. Aos meus sogros pelo suporte e apoio nos momentos mais difíceis. Agradeço por todo o incentivo e estímulo na busca de ser uma pessoa melhor através do estudo.

Aos meus professores do PPCP-UFPA muito obrigado. Agradeço em especial ao Bruno Rubiatti, meu orientador. MUITÍSSIMO obrigado pela paciência, vontade, capacidade de entender minhas especificidades e, principalmente, por compartilhar seus conhecimentos. Assim como todo o corpo administrativo do programa, muito obrigado pelo apoio e torcida.

Aos amigos que fiz ao longo de dois anos no programa, em especial o Franzé e o Rodrigoão, o mulçumano da pasta. Aos meus amigos africanos, Acrísio, Zito e Inácio (Oscar) Macamo foi uma honra conhecer vocês.

Ao professor Ewerton Cunha, professor de inglês no Curso Livre da UFPA, pelo apoio, incentivo e dedicação à turma de inglês para servidores da UFPA. Seu auxílio no idioma possibilitou boa parte da leitura específica para realização deste trabalho.

Aos coordenadores do PPGO-UFPA, David Normando e Sérgio Alves, pelo incentivo e apoio incondicional. Sou grato por me apoiarem e assumirem a responsabilidade quando eu não pude me fazer presente por conta das aulas e desenvolvimento da dissertação. Agradeço a

Lene, estagiaria dedicada e capaz que sempre me ajudou e socorreu nas tarefas administrativas da secretaria do PPGO-UFPA.

Ao CEBRAP e ao Sistema de Informação ao Cidadão do Senado por disponibilizar os dados usados nesta pesquisa. O CEBRAP por enviar os dados referentes as coalizões presidenciais e SIC-SENADO por disponibilizar os dados referente as CPIs iniciados no Senado.

Por fim, à UFPA. Minha casa a alguns anos. Meu local de trabalho, estudo e de realização de sonhos.

“Meninos mimados não podem reger a nação”
(Criolo, 2017)

BUNA, A. A comissão parlamentar de inquérito e o controle político no senado (1995-2015) [dissertação]. Belém: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará; 2018.

RESUMO

O presente estudo investiga o controle institucional e político das Comissões Parlamentares de Inquérito iniciadas no Senado no período de 1995 a 2015. E tem como objetivo principal analisar a relação de controle entre Legislativo e Executivo perante a formação da coalizão nos diversos governos formados. Para tal, buscou-se respostas sobre se as ações governo e coalizão conseguem inibir o controle político através da CPI quando efetuado pela minoria parlamentar no Senado. Averiguar se a ocupação dos espaços estratégicos das Comissões Parlamentares de Inquérito requerida no Senado afetam o controle político desta ferramenta. Identificar possíveis preferências temáticas nas CPIs e se eles afetam no *accountability* horizontal. A pesquisa buscou responder qual a preferência em relação ao tipo de controle efetuado pela CPI e quais as principais fontes usadas para justificar o controle. Assim como, também, busca responder quais os efeitos e resultados práticos das CPIs para além do controle político. A metodologia empregada foi de uma abordagem descritiva da CPI como instrumento institucional de controle, buscando esclarecer os mecanismos de criação, tramites e processos históricos. Tendo como base a análise do controle a teoria explicativa da agência e os riscos que levam a mecanismos de controle institucionais. Para proceder a análise das CPIs foi montado um banco de dados das 54 CPIs iniciadas no Senado entre 1995 a 2015. As informações sobre as CPIs foram prestadas pelo Sistema de Informação ao Cidadão do Senado – SIC Senado, e pelo CEBRAP. As análises realizadas apontam que a uma diferença quanto ao uso político da CPI nos períodos de governos indicados na pesquisa. Demonstra, também, que o comportamento da coalizão de governo pode mudar conforme diferentes situações conjunturais, o que afeta a capacidade de reter ou liberar o controle por meio da CPI. A investigação indica que a ocupação dos espaços determinantes a CPI são peça chave para a governo e sua estrutura de apoio. Por fim, vemos que as CPIs podem contrariar o imaginário popular acerca da sua ineficiência e falta de compromisso.

PALAVRAS-CHAVE: Comissão Parlamentar de inquérito; Controle político; Senado.

BUNA, A. The parliamentary commission of inquiry and political control in the Senate (1995-2015) [dissertation]. Belém: Belem: Post graduation Program in Political Science, Federal University of Para; 2018.

ABSTRACT

The present study investigates the control and the decision-making process of the Parliamentary Committees of Inquiry (CPI) initiated in the Federal Senate from 1995 to 2015. The study has as main objective to analyze the relation of control between Legislative and Executive coalitions during the governments. For this purpose, It was sought answers about whether government and coalition actions can inhibit political control through the CPIS when effected by the parliamentary minority in the Senate. To determine if the occupation of the strategic spaces of the Parliamentary Committees of Inquiry required in the Senate affects the political control of this tool. Identify possible thematic preferences in CPIs and whether they affect horizontal accountability. The research sought to answer the preference regarding the type of control carried out by the CPI and the main sources used to justify the control. As well, it also seeks to answer the practical effects and results of the CPIs beyond political control. The methodology used was a descriptive approach of the CPI as an institutional control instrument, seeking to clarify the creation mechanisms, procedures and historical processes. Based on the control analysis, the explanatory theory of the agency and the risks that lead to institutional control mechanisms. In order to analyze the CPIs, a database of the 54 CPIs initiated in the Senate between 1995 and 2015 was set up. Information about the CPIs was provided by the Senate Citizen Information System - SIC Senado, and CEBRAP. The analysis carried out indicate that there is a difference regarding the political use of the CPI in the periods of governments indicated in the research. It also shows that the behavior of the governing coalition can change according to different conjuncture situations, which affects the capacity to retain or release control through the CPI. The investigation indicates that the occupation of the spaces determining the CPI are key to the government and its support structure. Finally, we see that the CPIs may counteract the popular imagination about its inefficiency and lack of commitment.

KEY WORDS: Parliamentary inquiry commission; Political control; Senate

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1. Instalação de CPIs no Senado 1995-2015	80
Gráfico 2. Conclusão de CPIs instaladas no Senado. 1995 a 2015.....	83
Gráfico 3. Distribuição dos requerimentos de CPIs no Senado por participação no governo	86
Gráfico 4. Distribuição de CPIs por temas 1995 a 2015	104
Gráfico 5. Distribuição de temas secundários das CPIs requeridas no Senado - 1995-2015.	108
Gráfico 6. Distribuição por tipo de controle nas CPIs iniciadas no Senado – 1995-2015...	113
Gráfico 7. Distribuição por origem do controle.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Requerimentos de CPIs no Senado - 1995-2015	79
Tabela 2. Situação das Comissões Parlamentares de Inquérito requeridas no senado - 1995-2015	82
Tabela 3. Capacidade de instalação de CPIs pelo partido governista, coalizão e minoria. 1995-2015	88
Tabela 4. Média de CPIs por partido em relação as cadeiras ocupadas no Senado - 1995-2015	89
Tabela 5. Número de partidos com representação no Senado em relação ao número de partidos que requereram CPIs na Casa.	90
Tabela 6. Relação entre o tamanho da coalizão e CPI no Senado. 1995-2015	91
Tabela 7. Coalizão governamental em relação a requerimento e instalação. 1995-2015.....	94
Tabela 8. CPIs requeridas segundo período de Governo. 1995-2015	96
Tabela 9. Ocupação dos espaços da CPI pelo partido governista, coalizão e minoria.....	98
Tabela 10. CPIs requeridas no Senado: Tema e período de governo. 1995-2015	105
Tabela 11. Temas secundários presentes nas CPIs em relação aos temas principais no Senado.	109
Tabela 12. CPIs requeridas no Senado: instalação em relação a temas e situação. 1995-2015	110

LISTA DE SIGLAS

ADM	Administração
CBF	Confederação brasileira de futebol
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DCN	Diário do Congresso Nacional
DOU	Diário Oficial da União
DSF	Diário do Senado Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MP	Ministério Público.
MST	Movimento dos sem terra
ONGs	Organização não governamental
OSCIPs	Organização da sociedade civil de interesse público
PF	Polícia Federal
PLS	Projeto de lei do Senado Federal
PRS	Projeto de resolução do Senado Federal
RQN	Requerimento do Congresso Nacional
RQS	Requerimento do Senado Federal
RSF	Resolução do Senado Federal
SF	Senado Federal
SICON	Sistema de Informações do Congresso Nacional
SUS	Sistema único de saúde
TCU	Tribunal de contas da União

LISTA DE SIGLAS PARTIDÁRIAS

PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
DEM	DEMOCRATAS
PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA
PV	PARTIDO VERDE
PP	PARTIDO PROGRESSISTA
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE
PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL
PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO
PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
PR	PARTIDO DA REPÚBLICA
PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO
PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE
SD	SOLIDARIEDADE
PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1: DELEGAÇÃO, ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL.....	21
1.1. CONTROLE PARLAMENTAR: TIPOS E FORMAS DE CONTROLE	28
CAPÍTULO 2: CPIS COMO CONTROLE POLÍTICO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	36
1.2. HISTÓRICO DO INSTRUMENTO DE CPIS NO BRASIL.....	41
1.3. CPI E O CONTROLE PARLAMENTAR NO PÓS-1988.....	45
2.2.1. A CPI E SUA CRIAÇÃO NO SENADO.....	47
2.2.2. A CPI E SEU OBJETO	49
2.2.3. PODERES E LIMITAÇÕES DAS CPIS	50
2.3. CONTROLE PARLAMENTAR NO PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO	53
2.4. O SENADO NO PROCESSO LEGISLATIVO	62
CAPÍTULO 3. O CONTROLE POLÍTICO NO SENADO: CPIS NO PERÍODO 1995- 2015.....	72
3.1. ANÁLISE DAS CPIS NO SENADO DE 1995 A 2015.	78
3.1.1 OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS DA CPIs NO SENADO	97
3.1.2 DISTRIBUIÇÃO POR TEMAS E PREFERENCIAS.	102
3.1.3. CPIS E TIPOS DE CONTROLE	112
3.1.4 CPIs E SEUS RESULTADOS PRÁTICOS.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERENCIAS	126
APÊNDICE A – REQUERIMENTOS DE CPIS NO SENADO	131
APÊNDICE B – PLANILHA DE DADOS.....	154

INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é analisar a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) como ferramenta de controle legislativo na relação institucional entre Executivo e Legislativo. Para tal, as CPIs requeridas no Senado Federal no período de 1995 a 2015 serão a nossa matriz de informação. Entendemos que o controle horizontal, tipo de controle observado nesse estudo, é afetado por variáveis institucionais, já que as regras do jogo importam e influenciam de forma contumaz, assim como, questões políticas e conjunturais. Isto posto, buscaremos respostas a partir de análises empíricas para aferir qual a capacidade de controle político das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) instituídas pelo Senado, onde também serão respondidos alguns questionamentos norteadores da pesquisa; as ações do partido governista em consonância com a coalizão conseguem inibir o controle da minoria parlamentar no Senado? Essas ações podem alterar o resultado da CPI? Os temas abordados na CPI são determinantes a esta forma de controle parlamentar sendo possível reduzir a capacidade de controle por parte da minoria em temas estratégicos ao governo? E quais os desdobramentos das CPIs iniciadas no Senado?

As ferramentas institucionais que visam o controle do Executivo pelo Legislativo são remédios aos possíveis excessos de poder que o chefe do Executivo pode desempenhar. A literatura sobre o tema informa diversos tipos de mecanismos institucionais para realizar esse controle (O'DONNELL, 1998; LUPA, 2003; MAINWARING, 2003; LLANOS e MUSTAPIC, 2005; LEMOS, 2005; SÁEZ et all, 2004) contudo, esta pesquisa se debruçará somente nas Comissões de Inquérito Parlamentar, pois acreditamos que este seja um dos principais meios de controle político institucional que o legislativo possui. Já que esta ferramenta carrega consigo grande potencial de danos à popularidade do chefe do Executivo e de toda sua estrutura de governo.

Assim como Cox e Morgenstein (2001) que declaram o parlamento brasileiro com características e fortes sinais de um parlamento reativo, face a um chefe do executivo proativo e com fortes poderes de agenda. Tal característica propõem a ideia de que em um sistema político pautado no presidencialismo de coalizão, poucos são os motivos para se controlar o executivo (LLANOS e MUSTAPIC, 2005). Visto que os governos possuem, historicamente, grande adesão e pouca resistência, no qual o legislativo está mais propenso a cooperar do que dificultar o processo decisório do governo. Pois o vínculos partidários, identidade ideológica e coesão unem o executivo e legislativo, o que limita as investidas de controle. Neste contexto,

surge o questionamento da pesquisa: Como o Legislativo (Senado) controla o Executivo por meio da CPI e quais as características desse controle?

A temática levantada na pesquisa possui relevância principalmente pela característica do legislativo brasileiro. Essa característica reativa, minora o papel legiferante das casas que compõe o legislativo nacional e reforça o papel fiscalizador. A função fiscalizadora ganha destaque principalmente no após 1988 (LEMOS e POWER, 2012). A constituição brasileira de 1988 garante um rol de possibilidades de controle ao presidente que passa a possuir uma centralidade nas ações de governo e na proposição de leis. O parlamento tende a reagir a este protagonismo nas proposições de leis por parte do executivo com controle e fiscalização. (LLANOS e NOLTE, 2003; LEMOS, 2005; LEMOS e POWER, 2012).

A presente pesquisa se caracteriza por ser uma pesquisa analítica descritiva do objeto e do fenômeno de controle parlamentar no Brasil. Para esta análise estudamos 54 CPIs requeridas no Senado Federal que ocorreram no período de 1995 a 2015. O lapso temporal é importante pois depreende seis períodos de governos, com três presidentes diferentes, sendo que todos com reconduções ao cargo. Tornando possível, assim, analisar de forma consistente a atuação de cada fase de governo, face à atuação do Senado perante esta função e atuante nas diversas coalizões de governo formada ao longo deste tempo. O período estudado também é marcado pelo início de uma estabilização democrática e que segue até o período anterior à crise política instaurada após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, que culminaria no seu afastamento após um processo de impeachment de caráter questionável.

Os dados apresentados nesta pesquisa foram tabulados pelo próprio autor com auxílio de informações prestadas pelo sistema de informação ao cidadão do Senado (SIC), assim como análise dos documentos referente as CPIs no portal oficial do Senado destinado as comissões parlamentares. Os relatórios anuais da presidência também serviram de fonte de dados para obtenção de informações acerca da composição dos governos apresentados nesta pesquisa.

Sobre o tema destacado na pesquisa primamos por conhecer melhor como o controle é acionado via CPI. A seleção deste tipo de mecanismo de controle se deu em virtude de sua importância dentro das relações institucionais entre os poderes e, principalmente, por conta do controle do governo protagonizado pela minoria e dentro da própria coalizão. A importância da pesquisa sobre o tema, fica visível nas palavras de Gilberto Calcagnotto (2005, p. 171), que diz: “É na comissão parlamentar de inquérito que se concentra a principal substância de controle que o governo e a oposição buscam. Traduz-se como um meio de controle apto, mais do que qualquer outro”.

O controle aqui analisado vai para além do controle horizontal entre poderes, no qual o legislativo controla as ações do executivo. O controle político observado na ferramenta central do estudo – as CPIs – é também percebido como um controle entre governo (partido governista), coalizão (base de apoio) e minoria (oposição). Controle este que varia de acordo com o tamanho de sua base, pois governos com bases largas tendem a ter dificuldade de frear investidas de controle (FIGUEIREDO, 2001).

Neste sentido, o tamanho das bases de governo pode influenciar diretamente na atividade de controle, que é onde espera-se, segundo Figueiredo (2001), que quanto maior a coalizão, maior é o fluxo de controle sofrido pelo Executivo. Já que, quanto mais membros no governo, mais benefícios a serem distribuídos, mais imposições de demandas a serem feitas, e maiores são as chances de indisposição e insatisfação da base.

Outro ponto importante na análise das CPIs é o modelo democrático brasileiro: visto que no presidencialismo de coalizão brasileiro a fidelidade partidária se configura como possível entrave para o accountability horizontal (FIGUEIREDO, 2001). Neste passo, compreendemos que a habilidade de um governo em construir bases de governo sólidas, associadas a regras regimentais e poder concentrado no colégio de líderes atuem como uma trava ao bom funcionamento deste mecanismo de controle.

Com efeito, a proeminência dos poderes legislativos do Executivo, combinados a um controle da agenda, tornam as funções de controle uma tarefa complexa por parte das casas que compõe o poder legislativo.

Para atingir os objetivos propostos nessa pesquisa, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo buscamos apresentar os conceitos e práticas do controle parlamentar no Senado brasileiro e o controle político atribuído à comissão parlamentar de inquérito (CPI). Nele também são expostas as diversas acepções do conceito de accountability identificada na literatura especializada, dando ênfase para a modalidade aplicada ao objeto de estudo, controle horizontal e o controle político. Buscamos nesta primeira parte esclarecer as diversas formas de controle, seus atores e momento no qual ocorre esta ação. Por fim, fazemos uma relação entre os conceitos apresentados na literatura específica e o objeto de estudo da pesquisa.

No segundo capítulo abordaremos questões fundamentais acerca do controle tido como característico das comissões parlamentares de inquérito. Neste seguimento destacamos a CPI como meio de controle político no desenho institucional brasileiro. Para isso, apresentaremos um histórico do instrumento de CPI no Brasil e como ele se apresentou ao longo do processo

de consolidação deste mecanismo de accountability. Após apresentar histórico das CPIs, destacamos os princípios e fundamentos normativos que orientaram esta específica ferramenta de controle parlamentar até a Constituição Federal de 1988. Por fim, destacamos a ferramenta no período pos-88 até o seu formato atual, limitado ao controle político característico desta ferramenta em ação no Senado brasileiro.

No terceiro e último capítulo discutiremos sobre como as CPIs iniciadas no Senado Federal ao longo de 20 anos, 1995 a 2015, se comportaram. Descrevendo de forma geral a frequência do uso deste instrumento de controle político, identificando, mediante os requerimentos, os atores que utilizam esse meio de controle institucional. Mostrando um quadro geral das instalações de CPIs no Senado, onde buscamos perceber a taxa de sucesso das mesmas, verificando os fatores que influenciam o seu andamento e a obtenção de tais resultados ao fim das investigações. Seguinte, outro tema abordado será a utilização das CPIs pelo partido do governo, pela coalizão e pela oposição¹, buscando esclarecer como cada ator se comporta perante esta ferramenta de controle. Além disso, buscamos identificar padrões e possíveis diferenças no comportamento da coalizão de governo e a minoria na casa em relação aos temas propostos como objeto da CPI.

Cabe ressaltar que os estudos relacionados as CPIs ainda são incipientes, sobretudo, pesquisas que tem como pano de fundo a atuação do Senado como agente controlador e fiscalizador. Principalmente no que se refere aos temas abordados pelas CPIs. Conforme destacam Figueiredo (2001) e Calcagnotto (2005), em suas pesquisas, é importante avaliar os temas de CPIs que são considerados danosos ao governo, e isto só é possível mediante a construção de categorias temáticas que agrupem CPIs, em uma série histórica, para identificar quais temas costumam ter maior frequência de requerimentos e instalação. Portanto, a presente pesquisa busca, também, identificar padrões de comportamento do governo, coalizão e minoria parlamentar mediante alguns temas.

¹ Oposição e minoria parlamentar são usadas como sinônimos nesse trabalho. A escolha atua em consonância ao proposto por Figueiredo (2002), que ao analisar o papel dos partidos perante as solicitações de CPI entre 1946-1964 e 1988-1999, agrupou os partidos que estavam fora do governo aos que faziam oposição declarada ao governo. Figueiredo utiliza a expressão “partidos fora do governo”, em vez de “partidos de oposição” por acreditar que partidos de oposição se comportam de modo diverso de alguns partidos que não fazem parte do governo. Pois, eventualmente apoiam o governo em questões específicas, e não apenas aquelas que sistematicamente se opõem a ele para a autora, esta composição possibilita a formação de um grupo que representa certa diversidade ideológica, pois abrange partidos tanto da esquerda como da direita (FIGUEIREDO, 2002, p. 703)

Em contrapartida, a produção científica existente, que aborda especificamente este instrumento de controle, trata, majoritariamente, sobre a Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO, 2001; CALCAGNOTTO, 2005; LEMOS e POWER, 2013). A produção científica pertinente ao tema, tendo o Senado como Casa a ser observada, tem ficado a margem nas pesquisas sobre controle, e, quando a parecem, não são o foco dos estudos (LEMOS, 2005). Logo, este estudo também se justifica pela ausência de pesquisas na área do controle político exercido pelo Senado brasileiro, e especificamente, sobre a ferramenta da CPI face às particularidades institucionais do Senado.

Em síntese, este trabalho busca compreender como o instrumento de controle CPI se desenvolve no cenário político institucional brasileiro. Analisando como esta ferramenta propicia o controle político do congresso, em especial o Senado, em relação ao executivo, levando em consideração a coalizão de governo e o arco de oposição formado fora deste. Mostrando os momentos que ocorrem o controle político no Senado para se possa determinar como o mesmo ocorreu, juntamente com seus resultados institucionais e secundários.

CAPÍTULO 1: DELEGAÇÃO, ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL

Os estudos acerca do controle parlamentar têm sido orientados, primordialmente, pela teoria da delegação (LLANOS e MUSTAPIC. 2005), na qual o modelo democrático representativo é também uma grande cadeia delegativa de poder. Nas democracias representativas que se estruturam a partir de delegações de poderes, o cidadão delega funções aos agentes políticos, que por sua vez delegam funções a agentes burocráticos e essa rede acaba por se estabelecer pelo binômio “mandante-agente”.

O binômio mandante-agente, ou *principal-agent*, tem no cidadão a sua fonte de poder, pois é ele que detém a capacidade de escolher os representantes para exercer este poder e para que ajam em seu nome. A cadeia ou a rede de ligações que ocorre através da delegação inicial do mandante até a escolha do agente depositário da delegação se caracteriza pelo depósito de confiança materializado pelo voto.

Este processo de delegação é fluído e contínuo, mas nem sempre é linear. Diferenças entre modelos de democracia representativa podem interferir na formatação e agenciamento da cadeia. Segundo Strom (2000), em regimes políticos formados por um sistema parlamentar de governo, a cadeia é posta de forma simples: há uma cadeia lógica de transferência a qual o eleitor (mandante) seleciona seu representante (agente), que investido do poder outorgado a ele pelo mandante original, o agente eleito (mandante) escolhe participantes do governo (agente). A linha de transferência é sequenciada até o aparelho burocrático do Estado. Porém, aspectos importantes das democracias representativas podem ficar de fora da linha deste agenciamento em modelos parlamentares. Onde o papel partidário e sua entrada de demanda amplia e, conseqüentemente, tende a enfraquecer o encadeamento sequencial da delegação.

Contudo, o processo lógico identificado no encadeamento de poder existente nas delegações em democracias parlamentaristas não é observado nas democracias presidencialistas. Em sistemas presidenciais a delegação se conforma a partir de redes, ou teias, de delegação (CAREY e SHUGART, 1998). Neste prisma, existe mais de um agente para o mandante original. Em sistemas presidenciais de governo há uma maior complexidade e, portanto, maiores custos da informação acerca da delegação. Neste modelo em particular existem mais riscos e perdas na delegação, visto que a rede tende a diluir as demandas iniciais que são afetadas pelas múltiplas entradas de forças atuando tanto no executivo quanto no legislativo. Regimes presidências também possuem uma particularidade em seu modelo de

delegação o qual é pautado na figura do legislativo transferindo o poder a ele incumbido a outro poder equivalente, o executivo.

Por outro lado, O'Donnell (2010) argumenta, seguindo os pressupostos das bases do modelo da democracia delegativa, que as relações entre os poderes em sistemas presidenciais se intensificam, prioritariamente, a partir da existência de Executivos poderosos, como do caso brasileiro, e Legislativos subservientes. Essa combinação pode causar "perda de agência" e prejudicar o princípio das democracias delegativas, uma vez que pode causar ruptura na relação "principal-agente". Posto que o executivo pode empreender ações que desconsiderem as preferências dos principais. Desta forma, o ponto de interrogação é em que medida estas perdas podem ser reduzidas e quais os meios de controle do legislativo sob o executivo para que se reduza os riscos de perda da agência. Portanto,

As práticas de poder resultantes consideram a "interferência" de instituições que exercem vários aspectos de controle sobre o poder executivo, incluindo as outras duas grandes potências do Estado constitucional (legislativo e judicial), bem como as várias instituições de accountability horizontal. Vem incorporando legislação moderna (auditorias gerais, promotores gerais e especializados, ouvidorias e afins). Isso leva a esforços para anular, cooptar e / ou controlar essas instituições; O sucesso dessas tentativas depende de relações de força, variáveis de caso a caso e dependendo de períodos. Esta é uma das razões pelas quais os presidentes de delegação da democracia não são onipotentes, embora se esforcem para ser assim (O'DONNELL, 2010, p. 3, tradução nossa)²

O'Donnell (2010) quando revisa a democracia delegativa, também alerta para que, a partir do enfraquecimento das políticas que estruturaram o modelo das democracias delegativas no passado, uma nova estrutura econômica e de políticas distributivas de rendas podem gerar uma nova forma de delegação. Ou seja, mudanças conjunturais mudam as teias delegativas da mesma forma que mudanças institucionais.

Dessa forma, entendemos que a delegação é inerente à vida democrática e que são admitidos riscos à consecução do agenciamento do poder (LLANOS e MUSTAPIC, 2005). Os

² las prácticas de poder resultantes consideran un estorbo indebido la "interferencia" de instituciones que ejercen diversos aspectos de control sobre el poder ejecutivo, incluyendo los otros dos grandes poderes del estado constitucional (legislativo y judicial), así como las diversas instituciones de accountability horizontal que ha ido incorporando la legislación moderna (auditorías generales, fiscalías generales y especializadas, defensores del pueblo y semejantes). Esto lleva a esfuerzos por anular, cooptar y/o controlar esas instituciones; el éxito de estos intentos depende de relaciones de fuerza, variables de caso a caso y dependiendo de períodos. Esta es una de las razones por las que los presidentes democracia delegativa no son omnipotentes, aunque extremen esfuerzos por serlo (O'DONNELL, 2010, p. 3).

riscos de delegação são o motor para a busca de soluções pautadas em mecanismos de controle, vistas a atenuar as consequências indesejadas da delegação (LLANOS e MUSTAPIC, 2005). A delegação traz consigo também riscos de fuga de interesse e perda da responsividade (DAHL, 1997). As perdas de delegação geram uma demanda aos modelos democráticos para correção ou reparação causados pelas possíveis perdas de vontade de quem delega (mandante), para que não seja negada ou que se volte contra ele pelos desvios na delegação ou que os novos delegados (agentes).

Dois riscos são identificados na literatura e são considerados inerentes ao tempo da escolha e da ação de controle. Os riscos observados são: 1- risco da seleção adversa (*adverse selection*); 2- risco moral. O primeiro caso está fortemente ligado aos riscos da seleção do agente e de procedimentos de controle que baseados na capacidade de obter informação sobre o agente a ser selecionado e o potencial de fidelidade ao seu mandante. Assim, a seleção adversa se notabiliza pela escolha “equivocada” (LEMOS, 2005; LLANOS e MUSTAPIC, 2005). O segundo risco está vinculado ao controle pós seleção. Problemas gerados após a escolha equivocada de um agente são detectados e observados no exercício da função representativa. Questões como o dilema madisoniano que alude a possíveis opressões do governo (agente) oprimindo o cidadão (mandante) também permeiam as bases dos textos federalistas e os modelos de controle a partir dos freios e contrapesos entre os poderes (HAMILTON, MADISON e JAY 1993).

Com efeito, os riscos da delegação são a força motriz para se obter meios que visam atenuar os efeitos indesejados da delegação (LLANOS e MUSTAPIC, 2005). E é a partir da edificação dos riscos e de possíveis resultados adversos ou não esperados que os mecanismos de controle passam a tratar dos problemas da delegação.

Duas classificações ou dimensões são observadas: uma dimensão temporal, focada no quando, no momento em que controla, e outra de característica *personal*, e se refere a quem exerce o controle. O controle ligado ao tempo, *ex ante*, está ligado a um tempo anterior a delegação, ainda em fase de escolhas do agente por parte do principal. Logo, o controle *ex ante* enfrenta o risco da “seleção adversa”. (LUPIA, 2003; STROM, 2003). Já o controle relacionado a quem controla se caracteriza por ser *ex post*, e se dá após a delegação entre principal e agente. Os controles que ocorrem *ex post* estão ligados a mecanismos de controle e monitoramento institucionais e se relaciona ao “risco moral” atribuído as fugas de responsividade.

Desta forma, o controle *ex ante* se caracteriza pela informação obtida antes da seleção e depende da capacidade de obter informação por parte do principal (LUPIA, 2003). Assim, é

nessa fase que se calcula o potencial de perda de agencia (idem, 2003). Por outro lado, os mecanismos de controle *ex post* se situam na capacidade de informação baseada na troca. Cabe ressaltar que os instrumentos constitucionais se caracterizam através desta perspectiva de controle, logo as formas de controle admitidas em regimento das casas legislativas e entre poderes possuem raízes em tais preceitos, dentre as quais se encontra a ferramenta de controle escolhida como objeto nesta pesquisa, as comissões parlamentares de inquérito (CPI).

Logo, o controle vertical está intrinsicamente ligado ao risco da seleção adversa, portanto é *ex ante*, já que o cálculo que move a escolha é feito antes da definição da delegação. Já o controle horizontal enfrenta problemas ligados ao risco moral da decisão do mandante, portanto é de natureza *ex post*, por tratar de possíveis problemas ligados aos desvios da delegação, como os da perda de responsividade entre envolvidos na delegação. Cabe destacar que o mandante (eleitorado) possui conexões com diversos agentes quando observado o modelo de democracia brasileiro, conforme destaca Nascimento (2012) ao apontar que as democracias presidencialistas formadas por um legislativo bicameral possuem três agentes eletivos com um único principal em comum.

A literatura também trata o tema do controle parlamentar a partir dos atores que compõe as camadas e possuem os meios de controle. A principal referência para uma abordagem do controle em referência a sua posição no agenciamento e capacidade de controle é o já citado Guillermo O'Donnell, quem sistematizou o controle a partir de eixos de direção onde o controle vertical está nas mãos do eleitor, que munido do voto, possui a capacidade de controle dos agentes, e o controle horizontal que é aquele que acontece em níveis hierárquicos de poder iguais.

A accountability possui duas principais dimensões, vertical e horizontal. E a literatura acrescenta ainda uma terceira dimensão, a do espectro *societal* do controle (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002) que trata de controle providos pela sociedade civil organizada em Organizações Não Governamentais (ONG) e outros formas de organização com capacidade de controle dos agentes, principalmente os agentes políticos. A mídia ou os meios de comunicação em massa são incluídos por esses autores na dimensão social do controle, na qual atuam como fiscalizadores dos atos dos poderes públicos.

Acerca do controle e suas dimensões, vertical e horizontal, podemos afirmar que estes são complementares. Uma dimensão influencia diretamente na outra e nos dois sentidos. O accountability vertical influencia como os atores se comportaram nas esferas de poder, ao passo

que o accountability horizontal influencia nas escolhas do eleitorado. O'Donnell (1998) exemplifica o controle vertical da seguinte forma:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "accountability vertical" (O'DONNELL, 1998, p. 28).

Logo, accountability vertical se caracteriza por ser a dimensão eleitoral do controle e se ancora em eleições livres, justas e com certo grau de equilíbrio entre os participantes. O eleitor em posse de sua capacidade de confirmação da delegação ou “punição” do agente com a troca na representação. Para que esta dimensão do controle funcione da forma desejável, o eleitorado deve ser abastecido por informações providas por uma mídia livre e desvinculada.

Contudo, o meio de controle vertical, o voto, possui dois problemas: o problema informacional; e o problema do lapso temporal. Onde, de certo, falhas informacionais que ocorrem no seio dos poderes que acabam se tornando ilhas de informação com baixa, ou quase nenhuma, capacidade/vontade de divulgar e informar o eleitor de suas ações, medidas e políticas. Isto soma-se a uma mídia que pode ser extremamente viciosa.

O outro ponto de fragilidade do canal principal de controle é o vácuo existente entre uma eleição a outra. Apesar de os modelos democráticos representativos possuírem eleições periódicas e constantes, apresentam falhas e são questionados como elementos válidos de controle vertical. Há certa discussão acerca das eleições, a eterna nuvem cinza que paira sobre os mecanismos do sistema eleitoral e seu caráter livre. A falácia eleitoreira imputa, em certa medida, tom de vulnerabilidade nas relações entre agente e principal. As desigualdades de competição, as formações de elites dominantes que distorcem o processo de escolha dos representantes e a perda da *responsividade* dificultam o controle vertical (DAHL, 1997).

Para O'Donnell (1998) a existência da accountability vertical nos possibilita ver que as democracias que possuem tais mecanismos sejam consideradas democracias, mesmo que frágeis ou, no sentido de poliárquico, poliarquias incompletas. Visto que “os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (1998, p. 32). Estas escolhas devem se basear na equidade de concorrência, na lisura do processo e devem ser regulares e periódicas, pois a contínua avaliação é o principal meio de punição desta dimensão de controle.

Para além do controle vertical, outro tipo de *accountability* se destaca dentro das democracias alicerçadas na liberdade de associação e de imprensa. Controle societal, ou social, tem se revelado bastante eficaz (FILGUEIRAS, 2011), principalmente no que tange à divulgação de certos atos ilegais por parte dos poderes políticos, pela burocracia do Estado e pelas empresas que prestam serviço ao público. O controle societal é o controle promovido por agentes de poderes desiguais, onde o agente e o principal se encontram em patamares diferentes e com cargas de poderes diferentes.

Fernando Filgueiras (2011) em seu trabalho sobre o controle societal e corrupção no Brasil reforça a importância do *accountability*, e em especial a modalidade societal, na promoção, controle e fiscalização das políticas públicas implementadas. O controle societal tem como função apresentar e representar, em certos momentos, as demandas sociais que, por crises nas instituições representativas, passam a ser ausentes (FILGUEIRAS, 2011). O papel da sociedade organizada e o controle por ela promovido, promove uma reconfiguração na representação tradicional. Para o autor, esta reconfiguração passa “pelo aprofundamento da ideia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade” (FILGUEIRAS, 2011, p. 4).

O controle societal preenche uma lacuna importante no universo da *accountability* vertical. A dimensão vertical concentra todo o poder do *principal* em um único instrumento, o voto. Nesse ponto, o processo eleitoral se demonstra limitado pela reduzida capacidade de obter informação de qualidade por parte do eleitor, que quase sempre baseia suas escolhas de forma retrospectiva.

Tanto controle vertical quanto o controle social necessitam de uma participação ativa da sociedade na avaliação dos agentes públicos, políticos ou burocratas. Contudo, a concentração de poder em um único instrumento e a vinculação do controle a ação social, mediada ou não, em um mesmo nível de controle não garante o bom funcionamento dos princípios democráticos. Visto que problemas de informação, monitoramento, desnivelamento de poder e a falta de responsividade ou compromisso com seus representantes viciam o processo de controle por meio do *principal e agent*.

Neste sentido, o controle vertical e societal necessita de complementação, de soma ou adição de forças em condições e patamares iguais. Uma esfera na qual as relações se deem no mesmo plano, de maneira horizontal, onde instituições promovam controle de instituições. Assim, o *accountability* horizontal é o controle do próprio Estado, é aparelho burocrático agindo sobre ele mesmo. São recursos de poder do Estado que se mobilizam em defesa dos seus

espaços conquistados. O controle horizontal ou interinstitucional ocorre em esferas de igual poder, mas nem sempre em igual condição, por isso a urgência de se controlar a ação do outro agente ou instituição.

É importante salientar que, esta dimensão de controle refere-se a controle a governantes e as demais instituições do Estado que se controlam por meios institucionais constituídos para tal. A *accountability* horizontal é a consubstancialização dos ideais de freios e contrapesos e “está relacionada, precipuamente, à regra democrática de tripartição do poder do Estado e o exercício do controle de um poder sobre outro” (FILGUEIRAS, 2011, p. 10).

Accountability interinstitucional se destaca pelo monitoramento constante e vigilante do governo por parte, principalmente, da oposição de governo e minorias que orbitam o poder central. Morlino (2004, 2005) destaca que partidos fora do parlamento também atuam como agentes de controle da mesma forma que os partidos com representação no legislativo.

O judiciário também atua como agente controlador por meio da fiscalização ao cumprimento das normas, contudo suas intenções não são, inicialmente, políticas. A princípio, o judiciário e seus braços só agem quando provocados, e o seu controle é condicionado a motivações exógenas ao seu poder. Apesar de forte indicativo de que o judiciário em sua instância mais alta, Supremo Tribunal Federal (STF), se comporte além da doutrina jurídica, de modo doutrinado, este tem sua capacidade de controle, principalmente o controle político, enfraquecida.

Assim como as suas variadas dimensões, o controle também assume características particulares e próprias de cada modelo de democracia representativa. No Brasil, o presidencialismo de coalizão e suas regras institucionais desenham um controle institucional próprio. Pois, dentro de uma perspectiva político-institucional, a *accountability* é um conjunto regras e procedimentos institucionais ou não, de valores unidos a uma perspectiva de responsividade dos agentes, responsabilização e controle de governos abertos e passíveis de controle.

Assim, o controle assume tipos e formas que comportem as instituições e sociedade a qual está inserida. Os riscos da delegação necessitam de controle contínuo para que a virtude social e democrática não se dilua com as faltas dos governantes.

1.1. CONTROLE PARLAMENTAR: TIPOS E FORMAS DE CONTROLE

Os estudos sobre o controle parlamentar e suas ferramentas, em especial os meios institucionais de controle, vêm ganhando espaço e consolidando uma agenda de pesquisa que se preocupa em analisar os mecanismos de controle nos sistemas presidencialistas. Um marco nesses estudos é o de Figueiredo (2001), onde a autora apresenta uma análise das instituições, em especial do Legislativo, no exercício da atividade de controle. Seguindo esta linha, dentro da atuação do controle do Executivo, Llanos e Mustapic (2005, p. 9) apontam que “O controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo executivo ou pela burocracia”. Ou seja, o *accountability* possibilita ao congresso meios de constrangimentos ao Executivo.

Llanos e Mustapic (2005, p. 11) entendem “que controle parlamentar é a atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar o executivo e a burocracia”. O controle parlamentar foi definido por Sartori (1987) em duas vertentes. A primeira é o controle legislativo, focado na abordagem dos legisladores na tomada de decisão. O segundo é o controle político, este se refere ao controle das decisões tomadas, é o controle parlamentar sobre as escolhas do executivo.

Aragón (1995) classificou o controle a partir de três prismas: controle jurídico, controle político e controle social. Para o autor, tais controles possuem como pedra de toque *el derecho* que intervém no controle de forma distinta em cada uma das classificações. O direito, para Aragon, baliza o controle político e o torna rígido regulador dos procedimentos e sanções aplicados a partir do controle. O direito só não tem atuação reguladora perante o controle do tipo social. Neste ponto ele atua de forma difusa e possui sua atividade centrada no cidadão e nas entidades associativas. Contudo no controle político o direito reassume relevância, pois é ele que impõe as normas que definem a tramitação e os procedimentos de controle formal (SÁEZ, MONTERO e LÓPEZ, 2005).

Lemos (2005) classifica o controle político como a vigilância que o governo sofre por parte do legislativo através de ferramentas institucionais legais. O controle político, objeto da presente pesquisa, é o tipo de controle mais complicado de identificar empiricamente pois os seus efeitos nem sempre são imediatos. É o controle atribuído à fiscalização e o acompanhamento dos atos políticos, burocráticos e institucionais, principalmente, do Executivo por parte do poder Legislativo atribuídos à CPI.

Outro destaque na linha do controle apresentado por Aragón (1998) faz referência à distinção sobre a via de controle. Enquanto o controle político se caracteriza no controle dos órgãos de poder interferindo direta ou indiretamente nas suas funções, o controle jurídico opera fiscalizando a produção de políticas públicas e as ações realizadas pelo governo.

As diferenças também residem nos resultados e objetivos pretendidos no controle praticado. O resultado de cada tipo de controle, ou seja, o seu efeito prático, é o que mais importa, principalmente nos sistemas políticos que se estabelecem por meio de coalizões fortes (SÁEZ, MONTERO e LÓPEZ, 2005). Ações de controle estruturadas a partir de mecanismos institucionais voltados para o controle jurídico, visam sanções legais e, em casos extremos, o “impedimento” do chefe de governo. Os parlamentos da América do Sul são insuficientes nesse quesito, com exceção da capacidade de retirada do chefe do Executivo por meio de processo de *impeachment*.

Por outro lado, opera o controle político, que busca, por consequência das suas ações, o desgaste do governo para que possa suplantá-lo pelas vias eleitorais, de preferência. A substituição no governo é desejada, mas não necessária ou consequência natural, pois alguns partidos operam através dos mecanismos de controle político em busca de prebendas distribuídas pelo governo. Por vezes a retirada do governo se concretiza mais por confluência de fatores do que pela ação isolada dos mecanismos de controle, a exemplo os casos de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016) que sofreram processos de impedimento.

Com relação ao impedimento de Dilma, período contemplado pela pesquisa, se desenvolveu a partir das seguidas operações do Ministério Público, Polícia Federal e das CPIs instaladas no Congresso no período. Tais ações minaram a credibilidade da presidente, mesmo com o baixo rendimento de algumas ações do legislativo e judiciário. Contudo, o controle político foi eficaz principalmente no que diz respeito a criar um cenário de instabilidade e desconfiança, o qual foi veiculado maciçamente pelas mídias nacionais.

Por certo, e repetindo, o controle político institucional não tem força e capacidade para promover sozinho a retirada de um governo. No controle político o desejado são as potenciais penalidades indiretas, como denotam Sáez, Montero e Lopez ao dizer que “no controle político a sanção pode ser indireta e subsequente, contribuindo para a mudança do executivo em futuras eleições”³ (SÁEZ, MONTERO e LÓPEZ, 2005, p. 138, tradução nossa)

³ En el control político la sanción puede ser indirecta y posterior, al contribuir al cambio del ejecutivo em futuras elecciones (SÁEZ, MONTERO y LÓPEZ, 2005, p. 138).

No entanto, o controle político é o tipo de controle que se torna mais eficaz quando combinado com controle societal e seus meios de difusão, visto que com suporte deste, ideias são difundidas e sedimentadas. Além de mostrar, por parte da minoria e partidos agregados ao governo, a sua capacidade de mobilização.

Mecanismos de controle são, também, mecanismos de ação e reação aos movimentos dos poderes constituídos. Podendo atuar como “patrulha policial” ou como procedimento de “alarme de incêndio”. No primeiro o mandante “vigia” o agente de forma permanente. “As patrulhas - *police patrol* - seriam de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, para o exame rotineiro das atividades de órgãos governamentais” (LEMOS, 2005. p.109); no segundo caso, as motivações são imediatistas menos centralizadas e com pouca ação direta. Vindo a operar somente ao receber denúncia contra o agente por conduta inapropriada” (LLANOS e MUSTAPIC, 2005. p.15). Kiewiet e McCubbins (1991) destacam essas ações de controle inseridas no rol de atividades de monitoramento que driblariam os problemas de informação oculta ou em excesso e de desvios ou inercia na ação dos agentes. Ainda destacam como mecanismos de controle formais e informais. Nos quais os meios de patrulha se destacam pelos mecanismos formais de controle e monitoramento, enquanto os alarmes se evidenciam pela informalidade dos escândalos e por ser destituídos de mecanismos com poder de sanção.

A necessidade de meios de controle em modelos democráticos com poderes capazes de se sobreporem um ao outro, o legislativo se destaca nos novos desenhos institucionais. Como destaca Saez, Monteiro e Lopez (2005, p. 135) que com o passar dos anos “os projetos institucionais colocaram os Parlamentos como lugares legítimos para exercer o controle da atividade do Governo”⁴ (SAEZ, MONTEIRO e LOPEZ, 2005, p. 135, tradução nossa). O simples fato de existir, o parlamento já condiciona o poder executivo as formas de *accountability*. E este controle geralmente é preventivo. Prevenção no sentido cautelar e limitador e que deve se dá controle, publicidade e visibilidade dos atos administrativos e políticos.

Apesar da evolução dos modelos democráticos, em especial o presidencialista, as funções de controle aparentam não progredir junto. Isto fica mais aparente nas democracias presidencialistas latino americanas, onde os especialistas observam os meios de controle com certo pessimismo (LEMOS e POWER, 2005).

⁴ Los diseños institucionales han situado a los Parlamentos como los lugares legítimos para ejercer la fiscalización de la actividad del Gobierno (SAEZ, MONTEIRO y LOPEZ, 2005, p. 135)

A estrutura institucional brasileira possibilita uma forte influência do Executivo no poder Legislativo. O desenho institucional pós 1988 reconfigurou as relações entre Executivo e Legislativo. As alterações realizadas neste período afetaram diretamente uma das prerrogativas de poder do nosso Legislativo nacional, a produção de políticas públicas.

Nesta perspectiva, o Legislativo passou a atuar como coadjuvante do poder Executivo, o qual passou a ter protagonismo nesta função. Tais normas desse novo desenho institucional tiveram efeito direto na prática de controle por parte do legislativo, que passa a ter nas ferramentas de controle, meios de recuperação da força e reequilíbrio de poder. Portanto, o dilema institucional, comportamento parlamentar *versus* comportamento eleitoral, é apontado como elemento de embaraço ao controle no sistema político brasileiro (MOISES, 2010).

Saez, Monteiro e Lopez afirmam que as atividades de controle estão para além de um controle prevenido e legitimador da democracia (2005, p. 136). No qual, “a função de controle atribuída ao parlamento é basilar à democracia” (LLANOS e MUSTAPIC, 2005, p. 9). O Legislativo tem papel central no controle e fiscalização. Assumindo, assim, os custos do agenciamento horizontal.

Não obstante, Figueiredo (2001) também destaca dois entraves para a consecução do accountability nas novas democracias: 1- A “democracia de partido” que provoca uma mudança na democracia representativa. 2- Mudanças significativas que elevam o poder do Executivo nos novos desenhos institucionais de sistemas presidencialistas.

Para Lemos (2005) as atividades de controle trazem consigo elementos além do seu objetivo inicial. Eles podem informar ao corpo de eleitores suas possíveis inclinações e preocupações, preferências e prioridades. Neste raciocínio, Arnold “explica que os parlamentares são *risk averse* e, portanto, tentarão adotar todos os comportamentos que lhe possam garantir a reeleição” (apud LEMOS, 2005, p.97).

Mesmo que, como apontam Saez, Monteiro e Lopez, (2005), “ao longo dos séculos, os projetos institucionais colocaram os parlamentos como lugares legítimos para exercer a supervisão da atividade governamental”⁵ (tradução do autor), deve-se salientar que a literatura acerca da relação executivo-legislativo no Brasil sugere a existência de um ambiente propício e conformado à cooperação do legislativo frente ao executivo proeminente e detentor do poder da agenda. Agenda essa determinada primordialmente pela exclusividade dos temas

⁵ A lo largo de los siglos, los diseños institucionales han situado a los Parlamentos como los lugares legítimos para ejercer la fiscalización de la actividad del Gobierno (SAEZ; MONTEIRO; LOPEZ, 2005, p. 135).

orçamentários, na edição de Medidas Provisórias (MP), e no Pedido de Urgências nos projetos de sua autoria enviados ao congresso.

Então, os poderes Legislativos atribuídos ao chefe do Executivo em conjunto com a capacidade de controlar recursos e a ordem de apreciação de matérias no legislativo geram incentivos a cooperação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), e esta capacidade do executivo garante, por sua vez, o controle e disciplina do congresso pelo *timing* e conteúdo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 26). Neste ponto, os autores concordam que a relação Executivo e Legislativo não se limita à separação dos poderes *madisoniano*. O controle deve ser observado, principalmente, como controle entre governo e oposição, portanto a partir de uma ótica que enfatize a relação entre os partidos que organizam o sistema político dentro do presidencialismo de coalizão. Consideramos, então, como sendo esse o ponto de partida para uma análise mais realista ao estudo do controle (LLANOS e MUSTAPIC, 2005, p.21).

Com suporte do controle político, o legislativo detém instrumento para equilibrar as forças que tencionam a relação institucional legislativo-executivo. A coalizão formada a partir da distribuição de cargos, ministérios e benefícios aos que se mantem disciplinados pode sofrer abalos a partir dos meios institucionais de controle por parte do Legislativo (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2002). Através de observações prévias aos dados colhidos acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado, observamos que a própria base de governo se vale desse meio de controle político, que pode ser identificado como baixa coesão da base, principalmente se extensa, ou como intuito de promoção e prestação de contas à base eleitoral quando o tema central da investigação converge com os ideais programáticos de governo. Faz-se necessário observar, então, que devido ao protagonismo dos partidos face à alta disciplina partidária, torna o controle muito custoso ao governo.

O controle parte da base de governo também pode ser uma sinalização dos partidos que formam a coalizão. Lemos e Power (2005) já alertam para esse tipo de comportamento dos partidos que formam gabinetes com governo. Esse controle é um lembrete da capacidade de incomodo “adormecido” dentro das próprias trincheiras do governo. Assim, o controle parlamentar por parte do governo pode ser:

A sinalização de um indivíduo ou partido sobre preferências, facilitando a “leitura” e antecipação presidencial quanto a políticas ou benefícios; ou, ainda, um modo de “mostrar os dentes”, de fazer pressão sobre o presidente para que siga em determinada direção. Eu estou na coalizão, mas eu poderia também não estar (Lemos e Power, 2005, p. 403).

Este comportamento se destaca como uma forma de pressionar o governo e de estratégia para conseguir emplacar as demandas internas dos partidos no seio da coalizão. Tais práticas de controle aumentam a capacidade de barganha desses partidos perante o governo e manda um sinal claro de que sua condição de pertencimento a coalizão não depende somente da sua vontade.

O controle parlamentar via CPI instituído na democracia brasileira é sobretudo reflexo do modelo *madisoniano* da separação dos poderes, que tem como pressuposto a neutralização de uma ambição a partir de outra ambição. A separação constitucional dos poderes traria independência e autonomia a ponto de gerar controle mútuo. Contudo, o presidencialismo de coalizão surge com um dilema que também pode ser percebido em outros países latino-americanos, a falta de meios de controle eficazes em detrimento da capacidade de governabilidade e decisão do governo. Na América Latina os governos podem ser tão divididos a ponto de gerar incapacidade de governar. Consequentemente, essas barreiras na governabilidade motivaram países latinoamericanos a se inspirarem no modelo democrático *madisoniano*. Conquanto, algumas adaptações ao modelo original e a aplicação parcial em algumas democracias latino-americanas foram necessária para evitar os efeitos contrários e, assim, acabar acentuando os problemas de governança (MAINWARING e SHUGART, 2002; NEGRETTO, 2003 *apud* LLANOS e MUSTAPIC, 2005).

Assim, observa-se que a mera separação de poderes não induz por si só controle mútuo. O controle, ou o nível de controle, ocorre, sobretudo, nos antagonismos existentes na formação do governo e Congresso, pois, o casamento de metas entre os dois poderes tende a diminuir a prática do controle. A divisão de poderes, formações distintas propiciadas por eleições que montem poderes de forma independentes não garantem controle em casos de líderes partidários vinculados a partidos bem estruturados e em sintonia com presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999. P. 15). Desta feita, observa-se que dividir o poder em instâncias individuais não significa o mesmo que criar e impor limites, já que no desenho institucional a formação desses poderes e as regras que os constituem podem unir o que a formação constitucional definiu.

Desta forma, com esse desenho institucional – poderes do chefe do executivo em induzir cooperação por parte do Legislativo que, em consonância com o Executivo, tendem a organizar a unificação dos ideais – qual seria a razão para controle ou para que haja incentivos para o controle? Llanos e Mustapic (2005) elencam pelo menos três fatores que desestimulariam o controle: 1. Vínculos partidários que dispõem o legislativo em cooperação e menos disposto a

controlar o executivo; 2. Ambos os poderes orientados para questões diferentes, mas compatíveis entre si; 3. Meios e condições para controle por deficiência burocrática ou falta de mecanismos que propiciem atuar em função do próprio interesse.

Assim sendo, como já identificado nas intenções e justificativas para esta pesquisa, o fator escolhido como base para análise do caso concreto das CPIs iniciadas no Senado brasileiro, é a predisposição em cooperar que o legislativo tem face ao desenho institucional que o presidencialismo de coalizão apresenta. Por essa razão a pesquisa busca identificar também quem efetua o controle por meio das Comissões de Inquérito Parlamentar. Em suma, considera-se que “a função de controle não se dá entre instituições, concretamente entre Congresso e Presidência, mas sim entre governo e oposição” (LLANOS e MUSTAPIC, 2005, p. 21).

Não obstante, os instrumentos institucionais de controle devem ser levados em consideração assim como os que controlam. Os mecanismos de controle, geralmente atendem regras que bloqueiam a atuação individual do parlamentar e exigem apoio, pois dificilmente um partido isolado consiga número de assinaturas suficientes para protocolar requerimento de abertura de uma CPI por exemplo. A Comissão de Inquérito Parlamentar precisa de pelo menos um terço de assinaturas dos senadores para que possa ser aceita. Ponto este que poderia trazer entraves a blocos opositores que tivessem dificuldade de conseguir número mínimo de assinaturas para iniciar ação de controle. O governo poderia se valer de meios político-partidários para interromper qualquer ação da oposição em acionar mecanismos de controle. Porém, há regras que garantem às minorias representativas espaço para agir e controlar o executivo.

O reflexo do controle pode afetar diretamente o governo, pois ações bem orquestradas por parte da coalizão de governo podem modificar as estruturas do governo por meio da composição, programa e decisões do governo.

Observado esse ponto faz-se necessário afirmar que devido o protagonismo dos partidos e, via de regra, a alta disciplina partidária, qualquer movimento de tomada do poder pelas vias “normais” é sempre muito custoso e difícil de acontecer.

Desta feita, o controle político se amplifica no contexto do presidencialismo de coalizão. A possibilidade de controle do Executivo e de pressões por meio dos mecanismos de controle, extrapola as responsabilidades perante a casa legislativa. O controle político assume papel importante na democracia, pois se caracteriza por se engendrar no seio social informações antes não dispostas de forma direta e clara. Neste ponto ela se torna indispensável à democracia por

eliminar, ou tentar, as limitações informacionais que tanto impedem a melhor avaliação do mandato. Pois é na sociedade que os principais efeitos da falta de controle são percebidos. O desgaste resultante da exposição e a massificação de críticas negativas ao governo, minam o mesmo a ponto de suscitar sua substituição (SÁEZ, MONTERO e LÓPEZ, 2005).

Logo, o controle tem sua acepção em toda atividade do congresso que se preze a fiscalizar, controlar o governo, através de normas positivas, com possibilidade de sanção ou não (ARAGON, 2002). Pois, como já dito, a punição não é o principal objetivo de algumas ferramentas de controle. Como exemplo o instrumento de controle da CPI. As comissões de investigação parlamentar não possuem em si capacidade de punição ou sanção.

Contudo, apesar da CPI não possuir instrumentos de punição objetivos, os resultados produzidos por esse tipo de controle são profundamente indesejados pelo governo. Os efeitos produzidos pela instalação de uma CPI podem ser, em alguns casos, irreparáveis pelo governo. Logo, este mecanismo de controle institucional que o Legislativo possui tem sua eficácia não na capacidade punitiva, mas, sim, na capacidade de produzir os efeitos desejados pela minoria.

Desta forma, assentamos que as CPI têm função contra majoritária fiscalizadora por possuir destacado papel perante as demais ferramentas de controle político institucional. As comissões parlamentares de inquérito são capazes de ruir reputações políticas consolidadas. A contribuição da CPI para a democracia está no seu potencial de transparência e publicidade das apurações. Para Calcagnotto “o que decide, na realidade, é grau de visibilidade e de credibilidade conseguido no curso das apurações, o que também é positivo para democracia” (CALCAGNOTTO, 2005, p. 190). Por óbvio que, as vezes, as investigações não tenham a intenção de produzir resultados práticos e ganhos difusos, mas tal condição não inviabiliza ou reduz a importância dessa ferramenta de controle.

CAPÍTULO 2: CPIS COMO CONTROLE POLÍTICO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

As Comissões Parlamentares de Inquérito se diferem das demais comissões permanentes não só pela sua natureza especial, mas, também, pela sua disponibilidade de tempo, objeto e motivação. Apesar das comissões também realizarem fiscalização, este monitoramento possui outros atributos que não são o foco neste estudo.

As demais comissões permanentes são responsáveis fiscalizar áreas estratégicas do governo. As mesmas atuam por meio dos seguintes instrumentos: Audiências Públicas (APs); Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs); Convocações de Ministros (CMs); e Requerimentos de Informação (RIs). Todas estas comissões permanentes possuem, também, um caráter de controle e fiscalização.

Desta forma, todas as comissões carregam consigo o dever e o poder de fiscalizar, todavia, o foco, neste trabalho, recai sobre as comissões parlamentares de inquérito. Neste capítulo será abordado o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, no qual analisaremos a CPI tanto isolada no Senado, quanto de forma comparada em relação a Câmara e ao Congresso Nacional, quando reunido para este fim. Esta seção também tem por objetivo descrever como se dá o controle político através das CPIs instituídas no sistema político brasileiro. Caracterizar o seu funcionamento, trazendo os elementos obrigatórios e indispensáveis à sua existência, dando ênfase nas especificidades do Senado e ao processo histórico de institucionalização desta ferramenta de controle.

De certo, as CPIs passaram a ser observadas por parte do eleitorado de forma diferente logo no primeiro governo após 1988. Pois, no primeiro mandato de um presidente eleito pelo voto popular após a redemocratização – Fernando Collor de Melo – houve o *impeachment* à continuação do governo após um duro desgaste promovido, principalmente, pela comissão parlamentar de inquérito que investigou membros do seu governo.

A comissão parlamentar de inquérito (CPI) é talvez a mais conhecida forma de controle legislativo existente. É nela que se concentra o principal embate, no âmbito do controle, entre governo e oposição, onde ambos buscam tirar proveito de todos os benefícios políticos e eleitorais (CALCAGNOTTO, 2005).

A este respeito, Lemos (2005) destaca que as comissões de inquérito nem sempre são instaladas com intuito de apurar possíveis desvios ocorridos, mas buscam perceber benefícios

eleitorais ou responder a demandas de grupos de interesses específicos, ou como munição de ataque à confiança e imagem do governo.

O papel fiscalizador que o parlamento assume advêm das suas funções típicas: legislar, representar e investigar. E esta função típica de controle hoje se encontra para além do Congresso Nacional, passando a ser ferramenta comum nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Bim (2005) destaca ainda que a função fiscalizadora do legislativo é autônoma e não tem, necessariamente, relação com a função de legislar.

Completa-se, ainda, que o controle exercido pelo legislativo nem sempre tem caráter punitivo ao administrador acusado de improbidade, pois o parlamento, neste ponto, assume características de caixa de ressonância e fonte de informação dos eleitores. Ressaltamos que as CPIs possuem o poder de atuarem como controle desde o seu requerimento, ainda que este não derive na instalação da CPI.

No ambiente legislativo a casa que vem se destacando na tarefa de controle via CPI é o Senado. Apesar de não possuir o mesmo volume de proposições de CPI que a Câmara, o Senado se destacou pela eficiência nas instalações, 86% das propostas de CPI foram instaladas e 71% foram identificadas como exitosas ao serem concluídas com relatório. Estes dados apresentados são referentes as pesquisas de Figueiredo (2001) e Calcagnotto (2005) que avaliaram o instrumento de controle CPI de 1946 até 2000 na Câmara e no Senado.

A previsão legal para o controle se encontra na Carta Magna de 1988. O artigo 49, inciso X, define que a competência exclusiva de fiscalização e controle de atos do Executivo é destinada ao Congresso brasileiro. Os mecanismos de controle definidos pela Constituição e regimentos das Casas são oito: (i) pedidos escritos de informação aos ministros de estado; (ii) convocação para comparecimento de autoridade; (iii) fiscalização de atos da administração pública direta e indireta; (iv) comissões parlamentares de inquérito; (v) aprovações de decisões do poder executivo; (vi) fiscalização financeira e orçamentaria (juntamente com os tribunais de contas); (vii) sustação de atos normativos do poder executivo; (viii) recebimento do petições e reclamações dos cidadãos.

Dentre todas as ferramentas de controle, a CPI não se encontra entre os meios mais solicitados. Segundo Lemos (2005), os requerimentos de informação aparecem, quantitativamente, como os instrumentos “preferidos”: desde a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2004, foram apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados e 3.097 requerimentos de informação no Senado Federal, totalizando 18.438. Pedidos de informação só podem ser solicitados pelas mesas das

câmaras. Não cabendo, assim, a qualquer outra pessoa ou instância fazer a solicitação além dos parlamentares. Os pedidos de informação têm baixo custo de transação e tem seu processo de aceitação relativamente fácil. Após apresentar o requerimento, o mesmo deve ser lido e aceito por maioria simples e logo após ser encaminhado direto ao órgão ou ministério interpelado. O ente rogado tem o prazo de trinta dias para responder com a informação solicitada ou solicitar tempo adicional.

Convocação para comparecimento de autoridade é ferramenta que concede à casa alta a possibilidade de convocar autoridades a prestar informações pertinentes à coisa pública. Em oposição à ferramenta anterior, esta não tem definição constitucional e regimental de limitação a mesa diretora das ambas casas. Contudo, apesar de não ter taxativamente uma delimitação, este pedido só é aceito por mesas das casas ou presidentes de comissões. Amplamente utilizada em comissões parlamentares, serve como instrumento para solicitações de colaborações as comissões. A mesma encurta o processo que poderia levar meses para ser atendido via judiciário, é tida como um meio compulsório de viabilizar as investigações originadas no congresso. Este dispositivo não exclui a possibilidade da espontaneidade do informante prestar depoimento as comissões.

As medidas de controle via solicitação de informação, fiscalização e controle tem por sua característica, ser um processo mais célere, dinâmico e individual. Tais mecanismos de controle acabam assumindo um papel de correção das assimetrias informacionais que podem ocorrer nas casas. Essas características acabam por diferenciar estas ações de controle das promovidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, que, por sua vez, possuem um rito mais demorado, com meios mais robustos para investigar e são necessariamente coletivas. A CPI tem caráter diferente do requerimento de informação, que é mais célere, de caráter individual e que é comumente usado para corrigir assimetrias informacionais entre governo e minoria.

Neste contexto de controle, o Senado atua como fiscalizador, onde, valendo-se de ferramentas e mecanismos institucionais para inquirir o Executivo, e o próprio Legislativo, afim de reduzir as lacunas informacionais, tentando, assim, mitigar as “assimetrias de informação”. (MUSTAPIC e LLANOS, 2005). Essa atuação é tenente ao “risco moral” da delegação, pois visa regular as possíveis perdas ocorridas após a delegação.

Para a sua instalação, a CPI precisa ter seus membros nomeados por indicação partidária realizada em plenário. Contudo, Figueiredo (2001) sugere que os requerentes (partidos ou indivíduos) nem sempre desejam a consequente instalação de um inquérito parlamentar, pois,

o simples constrangimento da iniciativa já é o suficiente para alcançar os benefícios almejados. Benefícios estes que podem ser o natural desgaste provocado pela indução de culpa no agente investigado, o que afeta diretamente a percepção do eleitorado e a energia e tempo gasto na defesa dos indicados à investigação.

Sobre a criação, algumas características relativas à procedimentos são compartilhadas por ambas as Casas e pelo Congresso Nacional. Contudo, algumas particularidades são apresentadas pelos regimentos internos. As particularidades das regras que regem as CPIs determinam como cada ator se comportará nas diferentes casas.

O Quadro 1 expõe como cada Casa regulamenta o instrumento de inquérito quanto ao número de assinaturas no requerimento, limite na participação de parlamentares, composição da mesa e prazos das atividades da comissão. Percebe-se grandes semelhanças nas exigências para protocolo deste tipo de requerimento em ambas as casas. O número de parlamentares necessários para abertura de uma CPI é igual nas duas casas, assim como a composição do colegiado da CPI. As CPMIs, comissões criadas em conjunto, necessitam tanto no requerimento, quanto na composição da mesa, igualdade dos membros participantes das duas Casas.

Contudo, há diferenças institucionais que podem interferir na frequência e no tipo de uso dado à CPI. A Câmara dos Deputados possui uma limitação de cinco CPIs ativas concomitantemente. Esta limitação pode incentivar a criação de CPIs com motivações menores ou sem relevante interesse público, que podem servir simplesmente para bloquear outra comissão de ser instalada. Este tipo de ação pode ser encarada como atitude de defesa ou controle por parte do governo e sua base. No entanto, apesar da aparente rigidez desta norma, ela não chega a ponto de impedir totalmente a instalação de uma sexta CPI na Casa. A aceitação de uma sexta CPI ocorrerá mediante projeto de resolução que atenda os mesmos requisitos de criação de uma CPI e de igual *quórum*.

Quadro 1. Requisitos constitucionais e regimentais das CPIs e CPMI.

Casa/Local	Requerimento	Participação do parlamentar	Composição da mesa	Prazo	CPIs ativas
Senado	Assinatura de 1/3 da casa promotora	Limite de participação em 1 comissão como titular e 1 como suplente por. ⁶	A mesa terá o número de senadores indicado no requerimento. O número de suplentes será a metade mais um.	Fixo, geralmente de 180 dias, e não poderá passar da legislatura seguinte, em hipótese alguma ⁷	Não há limite fixado no RISF.
Câmara	Assinatura de 1/3 da casa promotora	Não há limite previsto em lei	Idem Senado.	Fixo e não superior a 180 dias.	5 CPIs ativas na Câmara ⁸ . Salvo projeto de resolução (PR) que indique a criação e que respeite todos os demais princípios.
CN.	1/3 da assinatura de ambas as casas do CN.	Não há limites previsto em lei	comissão parlamentar mista de inquérito terá o número igual de participantes das duas casas.	Fixo e não superior a 180 dias.	Não há limite fixado no regimento comum das Casas.

Fonte: Produzido pelo autor a partir da CF-88, RISF, RICD e Regimento Comum do Congresso.

⁶ Art. 145, § 3º do regimento interno do senado.

⁷ Art. 76, § 4º do regimento interno do senado.

⁸ Art. 35, § 4º do regimento interno da Câmara dos Deputados.

A regra imposta aos senadores também traz fortes limitações práticas quanto a instalação. A impossibilidade de participar de mais de uma CPI como membro titular reduz, de certa forma, o ímpeto de controle e fiscalização por meio da CPI. Apesar de não possuir uma limitação expressa no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) para CPIs funcionando ao mesmo tempo, há a limitação de participação nelas.

São diferenças que aparentemente não deveriam influenciar no volume ou frequência de CPIs, contudo, como já mostrado por Lemos (2005), o fazem. Pois, mesmo sendo o Senado a casa que mais buscou controlar o Executivo por meio de ações institucionais de controle, a maior distribuição de CPIs por parlamentar ficou na Câmara do Deputados, com 0,76 CPIs por deputado, enquanto no Senado foi de 0.65 CPI para cada Senador.

Para Calcagnotto (2005) dois pontos caracterizam a CPI no Brasil: 1- é o forte objetivo eleitoral como pano de fundo; 2- a apuração de objetivos subordinado na prática, mas importante na sustentação no discurso. Esses dois itens são fortes marcadores da natureza política das CPIs no Brasil. Onde o ideal dos seus objetivos, preconizados em constituição e RI, nem sempre coadunam com os desejos e práticas dos parlamentares em seu uso.

Deste modo, no Brasil o instituto da CPI atua como uma ferramenta típica de controle do político, pois oferece a possibilidade de controlar as escolhas ações políticas do agente. No entanto, apesar da CPI possuir na sua prática características de controle político, o discurso é fortemente jurídico (CALCAGNOTTO, 2005). O viés jurídico se assenta na disponibilidade de poderes constitucionais, providos pela CF-88, ao distribuir amplos poderes de autoridade judicial aos parlamentares. A CPI no sistema político brasileiro também se sedimenta no princípio e no respeito das minorias parlamentares. Apesar da possibilidade do não cumprimento desta regra que pode ser contornado através de um recurso levado a presidência da casa legislativa, as CPIs, em regra, respeitam esta premissa.

1.2. HISTÓRICO DO INSTRUMENTO DE CPIS NO BRASIL

Na América do Sul, as primeiras iniciativas de medidas investigativas por parte do parlamento localizaram-se no Brasil, Argentina e Uruguai. Os primeiros formatos de comissões parlamentares de cunho investigativo foram desenhadas ainda no século XIX. As comissões parlamentares de inquérito não eram, até então, previstas, e logo, tampouco proibidas no

ordenamento máximo nacional. Não havia regras que definissem o *modus operandi* das comissões de investigação constituídas no legislativo.

O controle via comissões de investigação composta por parlamentares no Brasil é antigo. As primeiras comissões de investigação por parte do legislativo foram no ano de 1823, antes mesmo da vigência legal da primeira Constituição brasileira. Portanto, a ideia de CPIs já se fazia presente como instrumento de controle das atividades de um governo no Brasil antes mesmo da existência da primeira carta magna nacional. Contudo, na primeira Constituição (1824) percebe-se a omissão do legislador em relação as Comissões, mas isso não impedia a criação de comissões investigativas, ou como eram chamadas, comissões auxiliares para investigação (NINA, 2005).

A história do instituto legal das comissões Parlamentares de Inquérito nas constituições começou a passos curtos e poucos coordenados. As comissões não tinham força investigativa necessária para alcançar o alto escalão político e suas ramificações. A falta de uma regulação e da imposição legal de um instituto positivado afim de resguardar as autoridades de todo o Congresso Nacional e, também, do Executivo dificultava o andamento das comissões de investigação. Pois, era na falta da previsão legal das comissões que residia o maior subterfugio para negar e impedir o avanço das comissões parlamentares a época.

No entanto, no início, a ausência de regras que definissem as aplicações das CPIs não eram empecilhos as criações das comissões, pois mesmo sem a disponibilidade de preceito constitucional, dezenove inquéritos parlamentares foram propostos até o surgimento do dispositivo na Constituição (BARRACHO, 2001).

As Comissões Parlamentares de Inquérito evoluíram conforme o processo de verticalização da democracia no Brasil (NINA, 2005) juntamente com o fortalecimento do Congresso no Estado brasileiro e vem se consolidando como instrumento de controle maiúsculo por parte deste poder, principalmente após a constituição de 1988.

Em 1934, mais de 110 anos passados das primeiras CPIs, as Comissões foram, enfim, institucionalizadas na constituição brasileira. A criação das comissões de investigação possui inspiração nas constituições austríaca e, principalmente, alemã. A constituição alemã de 1919 já previa que uma CPI seria instalada no parlamento nacional mediante requerimento de um quinto do *Reichstag* (parlamento alemão).

A Constituição Federal de 1934 adicionou ao texto constitucional, pela primeira vez, a possibilidade de instauração de uma comissão de inquérito. A princípio foram dois os requisitos necessários à sua constituição. As comissões deveriam investigar “factos determinados” e

poderiam ser instauradas por requerimento da “terça parte, pelo menos, de seus membros” (CF 34, art. 36). Portanto, fatos determinados e certos deveriam fundamentar a instauração da CPI. O parágrafo único do caput do artigo 36 da CF 34 determinava o rito e as normas legais daquela, então, inovação jurídica. O Código de Processo Penal interno da Câmara balizaria os primeiros passos constitucionais do dispositivo. Ressaltamos, no entanto, que na gênese da CPI na constituição brasileira uma casa do legislativo foi priorizada e detinha a exclusividade da iniciativa. A Câmara detinha o monopólio de iniciativa nas tais comissões investigativas.

Ao contrário do constituinte de 1934, o Estado Novo e sua constituição, comumente conhecida como “polaca”, retrocedeu quanto aos princípios democráticos e dos direitos humanos, e retirou do texto constitucional de 1937 a possibilidade de inquérito investigativos iniciado na Câmara. O Estado Novo é fortemente marcado pela predominância de poder no Executivo e de certa latência no poder legislativo. Os anos de chumbo vividos a época autoritária sob a tutela do então presidente Getúlio Vargas foi o único período em que o instituto das CPIs não vigorou após a sua primeira investida no texto constitucional de 1934.

A limitação criada na carta constitucional de 1934 impedia que o Senado Federal pudesse dar início as comissões inquéritos. Os senadores foram ameadados de um dispositivo que se aplica muito bem as suas funções precípua, a de controlar, fiscalizar e revisar os atos dos poderes. Com essa liberação o Senado Federal se utilizou da nova ferramenta disponibilizada a eles em 13 oportunidades, número bem aquém das CPIs criadas na Câmara dos deputados federais, onde 240 inquéritos foram criados, número 18 vezes maior que os contabilizados pelo Senado no período.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, uma mensagem de alargamento dos ideais democráticos foi enviada ao mundo, e uma onda de fortalecimento das instituições destinadas ao controle ganhou importância. A carta de 1946 trouxe de volta o instituto legal das comissões de inquéritos dentro do poder legislativo, contudo, o dispositivo legal sofre alterações e adaptações à realidade da época. O princípio que atendia à exigência do fato determinado foi mantido, mas sem a pluralidade existente de quando inaugurado na carta de 1934. O fato determinado não possuía, até então, amarras regimentais fortes e deveria atender a oportunidade e conveniências políticas. Devendo tratar acontecimento considerado politicamente relevante a ser investigado pela Câmara (CARVALHO, 2004).

Outra inovação se deu por conta da nova regra de distribuição partidária nas comissões de investigação. Essa inovação inaugurou o princípio da colegialidade nas CPIs. Contudo, a principal inovação ficou por conta da integração e respeito das minorias parlamentares nas

comissões especiais de investigação, o que assegurou proporcionalidade partidária dentro das CPIs (NINA, 2005).

Ainda em 1946 o Senado surge, pela primeira vez, no ordenamento máximo nacional como apto para instalação de comissões parlamentares de inquérito. Na constituição que a precedia, apenas a Câmara dos deputados era citada como agente criador de comissões de inquérito de caráter investigativa.

Neste sentido, afim de confirmar os preceitos básicos e dispor sobre as comissões parlamentares de inquérito a Câmara baixa iniciou um projeto de lei, 1946, que mais tarde seria aprovado como a lei das CPIs. (Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952). Lei que já foi alterada em algumas oportunidades, sendo a principal e última mudança em dada pela Lei nº 13.367, de 5 de dezembro de 2016.

A Constituição de 1967 editou o texto referente as comissões de inquérito e trouxe, pela primeira vez, a possibilidade de comissões mistas de inquérito. As comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMI) eram compostas por membros da Câmara e do Senado que trabalhariam em conjunto nas CPIs. O novo texto também trouxe a fixação de um prazo determinado que limitava ação investigatória por longos períodos.

Mesmo com a previsão legal e possibilidade de instaurarem comissões parlamentares de inquérito o legislativo novamente foi enfraquecida em decorrência da hipertrofia do executivo sob a égide dos militares. Pouco se podia fazer em relação as comissões de inquérito que foram sufocadas em consequência do panorama vivido naquela época.

A emenda constitucional nº1, de 1969, conhecida como a constituição da República Federativa do Brasil de 1969, reforma esta que de tão ampla e tão abrangente é apontada como uma nova constituição e não uma emenda, marcou um período de postura centralizadora e controladora do Estado (OLIVEIRA, 1999). Tais mudanças refletiram na capacidade e no alcance investigativo das comissões. Assim, as CPIs sofreram limitações quanto ao número de criações simultâneas, e passou a serem criados entraves à convocação de membros do governo e ministros de Estado a prestar esclarecimentos as comissões na Câmara ou no Senado. Na qual os ministros só eram obrigados a comparecer após solicitação apoiada por mais da metade de uma das Casas.

Rodrigues da Silva (2000) afirma que não há notícias de criação de comissão parlamentar de inquérito sobre fato determinado, sequer requerimento formulado por partidos políticos solicitando a criação de CPIs após a previsão de comissões parlamentares de inquérito no texto constitucional. Nina (2005), complementa afirmando que, embora autorizados pela

“reforma” da emenda constitucional 01/1969, a criação de comissões parlamentares de inquéritos, nenhuma comissão foi criada nos anos de chumbo da ditadura militar no Brasil. O medo de represálias e de cassação dos mandatos, inibia a investida dos congressistas brasileiros ao controle e a utilização desta ferramenta.

Já em 1974, com o ressurgimento eleitoral da oposição, a extinção do ato constitucional número 5 e a retomada das liberdades individuais, os requerimentos das CPIs recomeçaram a ser enviados ao plenário das Casas, contudo, sem a mesma intensidade de outrora. Apesar da aparente abertura à ferramenta de controle, medidas impeditivas ainda eram comuns. Em 1982, a emenda constitucional nº 22 buscou frear a criação de CPI por meio da proibição dos pagamentos de despesas de viagens dos membros das comissões. Passando, assim, os custos da operação da CPI para o solicitante.

Assim, todo um histórico e um ideal de controle e fiscalização a partir das comissões parlamentares de inquérito foi construído. Momentos de busca de consolidação do instrumento investigatório e de supressão e enfraquecimento da ferramenta construíram uma das mais poderosas armas de constrangimento e controle por parte do poder Legislativo, e, porque não, da minoria parlamentar. Passados vinte e um anos do golpe militar, a constituinte que forjou a constituição cidadã de 1988 fortaleceria o instrumento legal de investigação por parte do poder Legislativo.

A crescente democratização dentro do parlamento, fortalecimento de outros partidos dentro do congresso, a consolidação das normas que regem as comissões de inquérito e sua consequente instrumentalização por parte dos congressistas, as CPIs, então, voltaram à baila.

1.3. CPI E O CONTROLE PARLAMENTAR NO PÓS-1988

O advento da Constituição de 1988 serviu para firmar o dispositivo da comissão parlamentar de inquérito e seus poderes no sistema político brasileiro. O atual modelo de CPI adotado no Brasil surge como síntese de dispositivos análogos nas democracias que adotam formações de comissões destinadas a investigação e apuração de atos dos poderes constituídos. O modelo de CPI adotado em 1988 é inspirado, principalmente, nas constituições alemã (1946) e portuguesa (1976). Entretanto, outras constituições também serviram de inspiração ao atual modelo, assim como a italiana (1948), japonesa (1946), espanhola (1978) (CARVALHO, 2004).

O pós-88 não foi um período de consolidação apenas para a CPI como instrumento de controle. A nova constituição foi um marco na mudança das relações institucionais entre os poderes. Lemos (2005) identificou um crescimento de todos os mecanismos de controle. Em 1988, apenas 7,61% das proposições legislativas no congresso eram referentes a controle parlamentar. Contudo, após o término do primeiro ciclo eleitoral pós-88, 1994, as ações de controle nas Casas legislativas já representavam 49,77% de toda a atividade parlamentar. O que representou em um curto período de tempo, um crescimento de quase 700%⁹ (LEMOS, 2005).

Um crescimento pautado no amadurecimento dos mecanismos de controle e da nova facete institucional da política brasileira. Junto com o crescimento dos mecanismos de controle, as CPIs saem reforçadas no novo arranjo institucional Brasileiro, transformando-se no período pós 1988 no instrumento mais poderoso de controle do Executivo pelo Legislativo.

A partir da constituição de 1988 foi atribuída às Comissões Parlamentares de Inquérito prerrogativas que equipararam os poderes investigativos dos parlamentares, aos poderes investigativos de juízes. O incremento valorizou as CPIs, que passaram a ter “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (CF-88, art. 58, § 3º).

Além de garantir poderes análogos aos da autoridade judicial, a CF-88 passou a prever o envio dos relatórios de conclusão da CPI ao Ministério Público. Essa medida assegurava que o poder fiscalizador das Casas legislativas e do Congresso não se esvaíssem pela sua impossibilidade de aplicar penas. Então, as conclusões deveriam ser encaminhadas, caso fosse necessário, “ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (CF-88, art. 58, § 3º).

Após a CF-88 as CPIs passaram a desenvolver um papel chave na democracia brasileira. Ainda nos primeiros anos de funcionamento sob a nova ordem constitucional, algumas CPIs ganhavam relevância nos noticiários nacionais e se destacaram como o “bom trabalho realizado por algumas dessas comissões, em especial as do esquema Collor-PC e do orçamento, mobilizaram o país e tornaram o parágrafo 3º, artigo 58, da CF-88 verdadeiras clausula pétrea” (NINA, 2005, p. 373).

Contudo, as principais mudanças no controle parlamentar provido pela CPI ocorreram por meio dos regimentos internos das Casas legislativas. Tanto Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD-2014), quanto o Regimento Interno do Senado Federal (RISF-2017), promoveram as principais mudanças, principalmente, no seu funcionamento. No Senado a CPI

⁹ Para maiores informações vide tabela 4.1 em Lemos, 2005, p. 77

foi disciplinada do artigo 145 ao 153 do RISF, e na Câmara dos Deputados, do 35 ao 37 do RICD. Além dos dispositivos internos, a CPI também foi disciplinada pelo Regimento Comum entre as casas, onde os artigos 21, 150 e 151 disciplinaram o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito conjuntas, CPMIs.

Desta forma, a CPI se constitui nas casas legislativas e, em especial, no Senado. Sendo fruto de um processo histórico de mais de 195 anos desde a primeira ação de investigação parlamentar em uma casa legislativa brasileira. Passou por momentos de reforço dos seus atributos legais e de supressão de poderes ao longo do processo de consolidação deste instituto de controle parlamentar. Já são quase 50 anos de continuidade e previsão constitucional das CPIs no Brasil. Seguindo com uma estrutura básica que garanta o direito as minorias parlamentares e amplos poderes de investigação.

2.2.1. A CPI E SUA CRIAÇÃO NO SENADO

Toda comissão de inquérito possui requisitos básicos e que são comuns às duas Casas. Para que uma CPI seja constituída ela precisa de três elementos: 1-fomal; 2- temporal; 3- substancial ou factual. Todos elementos são compulsórios na instalação e sem eles a CPI deve ser encerrada, caso instalada, por vício em sua origem.

O elemento formal tem relação com o modo de solicitação de abertura deste tipo de comissão especial. Todas as solicitações nascem via requerimento protocolado junto à mesa da presidência da Casa a qual deseja ser iniciada e, no caso de CPMI, à presidência do Senado. O requerimento é a via formal determinada no texto constitucional de 1988 para a criação das CPIs e devem possuir apoio formal de, pelo menos, um terço dos membros da Casa.

Antes, as comissões de inquérito eram iniciadas por meio de Resoluções ou por Projetos de Resolução. O primeiro Requerimento específico solicitando a criação de uma CPI no Senado Federal (RQS) foi em 1985. Instrumento que foi confirmado com a promulgação da Carta Magna de 1988. O primeiro requerimento para uma CPI no Senado tratava das possíveis irregularidades nos contratos da Companhia Vale do Rio Doce, então entidade pública, e das gestões das sociedades de economia mistas de maioria acionária da União.

Compondo a formalidade do ato, o requerimento deve ser motivado por fato determinado. Ou seja, a CPI deve ser substancializada através de objetos relevantes, de interesse público e que fazem parte da essência da vida política, jurídica, econômica e social do Estado

(BARACHO, 2001). Esta vinculação é necessária para que não haja distorções, desvios e investigação de fato genérico.

Outro requisito necessário para dar o *start* em uma CPI é o prazo certo. A delimitação temporal se faz necessária afim de “dar segurança jurídica à sociedade e aos que estejam sendo investigados” (RIANI, 1999, p. 337). O lapso temporal compõe item objetivo no processo de inquérito e tende, a princípio, a afastar possíveis utilizações de fins políticos eleitoreiros as Comissões Parlamentares de Inquérito. E evitando, assim, arrastar-se por um longo período.

Há outros princípios que cercam as comissões parlamentares de inquérito, como a replicação da pluralidade e proporcionalidade da Casa nas CPIs, e o custo operacional determinado e previsto já na peça requerente. Frederico Riani (1999) também ressalta a existência de um princípio implícito que toca boa parte dos atos públicos administrativos. A constitucionalidade de uma CPI se funda no princípio e na finalidade do interesse público. Pois, o atendimento dos elementos básicos solicitados na Constituição Federal e regimentos internos das Casas podem não garantir o interesse público. Já que o fato certo, mas de conteúdo e interesse particular, não trazem ganhos e não beneficiam a coletividade.

A instalação da comissão parlamentar de inquérito ocorre após a indicação dos membros para ocupação do limite de vagas descrito no requerimento. Após as indicações o presidente da Casa solicitante marca o local da primeira reunião onde serão definidos os cargos e lavrada a ata da primeira reunião, a reunião de constituição da CPI.

A escolha do presidente da CPI e dos dois vice-presidentes é realizada através de votação já na primeira reunião. É ainda na primeira reunião que o presidente deve escolher quem será o relator da comissão. O processo de indicação da relatoria por parte do presidente é comum nas demais comissões existentes no Congresso e são, geralmente, parte de um acordo entre os partidos políticos com representação no Congresso.

As reuniões são abertas sempre com, no mínimo, metade dos membros da CPI. Contudo, em casos de simples oitiva, tomada de depoimento de testemunhas ou comparecimento de autoridades convocadas, a reunião se inicia com os presentes na reunião (CARVALHO, 2004).

Desta forma, o interesse comum e social é a pedra de toque de todas as CPIs requeridas no legislativo, onde o fato determinado deve ser coerente com os limites constitucionais.

2.2.2. A CPI E SEU OBJETO

A delimitação do objeto atende a uma fase preliminar a própria CPI e não deve ser julgado pelo seu mérito quanto a aceitação e admissibilidade¹⁰. O fato determinado é item indispensável ao cumprimento dos requisitos constitucionais e regimentais das Casas. O Senado, por meio do RISF, é a única casa que traz limitações quanto ao objeto alvo de uma CPI. Especifica que não podem ser alvos dos senadores as matérias pertinentes a Câmara do Deputados, atribuições do Poder Judiciário e nem matérias pertinentes aos Estados¹¹. Tais exclusões podem limitar o alcance das CPIs iniciadas no Senado, contudo não impede que membros desses Poderes sejam investigados pelo Senado.

A delimitação do fato determinado deve ser exata e a caracterização deste deve ser clara (CARDOSO JR, 2005). Expressões como “possam ter causado prejuízos à União” ou “a partir de 1995” podem causar confusão e são vagas. A Constituição Federal e o Regimento Interno do Senado não obrigam que o fato determinado seja qualificação e detalhado, contudo exigem que seja certo, real e inequivocamente descrito na peça inicial. Assim, o fato determinado é condição *sine qua non* à CPI.

Não obstante, as previsões dos fatos determinados na CPI não limitam a sua expansão. Caso uma comissão especial de investigação no Senado tenha a necessidade de investigar fatos assessórios não previstos no requerimento inicial, ligados ao cerne do objeto, a CPI não poderá ser impedida de investigar tais fatos novos ou não previstos. Como destaca o Min Veloso ao dizer que “a Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal” (Habeas Corpus nº 71.231/RJ, 1996, Relator: Min: Carlos Velloso).

Com efeito, após a verificação dos itens necessários e obrigatórios exigidos na constituição e RISF, a comissão fica esperando a indicação dos líderes partidários para sua instalação após a primeira reunião. Pois é na condição de CPI instalada que seus efeitos legais, regimentais e poderes de fato passam a ser efetivos.

¹⁰ Em casos de requerimento que siga contra as normas constitucionais e regimentais, o presidente da Casa poderá enviar a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para avaliação de mérito. (Art. 48, 11, do RISF)

¹¹ Art. 146, I, II, III do RISF.

2.2.3.1. PODERES E LIMITAÇÕES DAS CPIS

As CPIS gozam de certo poder de investigação, no qual após a CF-88 passou a ser iguais aos da autoridade judicial. Entretanto, todas ações de investigação a partir das CPIS devem ser apresentadas ao presidente da comissão especial e apresenta em reunião para votação.

Todo o desenvolvimento da CPI como um instrumento de controle levou ao entendimento de que para melhor executar a tarefa de controle, fiscalização e investigação, os parlamentares devessem possuir poderes que permitissem o avanço das investigações sem maiores empecilhos ou constrangimento de poderes externos. O Quadro 2 nos mostra a extensão dos poderes delegados ao legislativo nacional.

A exposição dos poderes deixa nítido o poder das CPI e a força que elas possuem no sistema político e, porque não, eleitoral. No entanto, a partir do ano 2000 uma série de Mandatos de Seguranças vem sendo, sistematicamente, impetrados na Suprema Corte Federal com o intuito de restringir e impor limites aos poderes constitucionais das CPIS. Com exceção da prisão em flagrante, o exercício de alguns poderes jurisdicionais só pode “emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”¹² (MELLO, 1999). Assim, como a busca domiciliar, interceptação telefônica e a decretação da prisão de qualquer pessoa, dependem *sempre* da autorização de um juiz.

¹² MS 23452, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999,

Quadro 2. *Poderes constitucionais, regimentais e legais das CPIs.*

<i>Poderes legais das CPIs.</i>	Autonomia formal de eleição do presidente e designação do relator da comissão parlamentar de inquérito
	Requerer equipamentos e serviços de órgãos públicos, inclusive da autoridade policial
	Proceder auditorias em qualquer órgão público ou entidade da administração pública
	Convocação de testemunhas, inclusive autoridades federais, estaduais e municipais: também pode proceder conduções coercitivas de testemunhas que não justifiquem sua presença
	Requerer informações de empresas privadas, testemunhais ou documentais, quando estas tiverem informações necessárias a apuração dos fatos determinados investigados
	Diligências dentro e fora do Brasil
	Ordenar busca e apreensão de documentos relacionados ao tema da CPI ¹³
	Quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico,
	Decretar prisão em flagrante ¹⁴
	Realizar sessões públicas, reservadas e secretas ¹⁵
	Restringir acesso a documentos por ela produzidos
	Fracionar investigação que possuir mais de um fato determinado atribuindo sub-relatores para auxiliar o relator geral
	Decidir, em última instância, acerca de suspeição e Impedimentos levantadas contra qualquer de seus membros.

Fonte: quadro elaborado a partir de CARVALHO, 2004 e CALCAGNOTTO, 2005.

Ademais, todas as decisões tomadas no seio da CPI são por maioria absoluta dos presentes. Em algumas situações a Câmara exige um quórum mínimo, que não é regimental ou previsto em lei, para votação. O quórum mínimo para situações que envolvam a quebra do sigilo

¹³ Este poder sofreu uma limitação por conta do julgamento do Mandado de Segurança julgado pelo STF, Marco Aurélio Cunha, que este poder é privativo e conferido aos detentores da função jurisdicional do Estado (MS. 23454 DF, 1999)

¹⁴ A prisão em flagrante respeita a lei das CPIs e deve ser solicitada pelo presidente da comissão especial investigativa em pedido a polícia da casa legislativa para que proceda à lavratura do auto e encaminhe à autoridade judicial competente, que, se for o caso, arbitrar a fiança. (CARVALHO, 2004)

¹⁵ A princípio todas as sessões são públicas, tanto na CD como no SF. As sessões reservadas são feitas somente com a participação dos membros da CPI, funcionários e testemunhas do dia. A reunião secreta somente é realizada quando motivada e com a presença dos membros da CPI e a testemunha.

telefônico, bancário e fiscal a votação é nominal, assim como para aprovação do relatório final são sempre realizadas através de votações nominais.

O processo de quebra de sigilo bancário sofreu alterações, mas não por conta da interferência do judiciário, que reclamou dos seus direitos e prerrogativas específicas. A lei 4.595/64, que disciplinava a política de instituições monetárias e de crédito no Brasil, autorizava as CPIs a solicitar a quebra de sigilo bancário quando justificada e aprovada em plenário. A lei foi revogada em 2001, mas o dispositivo legal para solicitação de quebra de sigilo bancário em favor das CPIs foi mantido¹⁶.

O mesmo ocorreu com o sigilo fiscal que passou a ser quebrado pelas autoridades competentes após solicitação da CPI e enviados diretamente ao presidente da comissão solicitante. Tal solicitação só pode ser feita quando o objeto ou pessoas investigadas na CPI forem sujeitos passivos a que se refere a informação solicitada e por relação com a prática de infração administrativa.

Em relação aos dados telefônicos, a Suprema Corte entende o sigilo da comunicação (interceptação telefônica) e sigilo de dados de telecomunicação segundo interpretações divergentes. O STF julga que o a comissão de inquérito parlamentar não tem poder para solicitar escutas e interceptações telefônica afim de produzir provas. Tal iniciativa é privativa das autoridades judiciais, e por mais que as comissões tenham recebido tais prerrogativas, não podem solicitar às administradoras de serviços telefônicos essas operações. Porém, os dados telefônicos podem ser solicitados, assim como no caso do caso da quebra de sigilo fiscal, o levantamento de informações de dados telefônicos.

Apesar das restrições impostas a esta ferramenta de controle, ela ainda é capaz de produzir efeitos importantes para a relação legislativo e executivo. O controle horizontal não é

¹⁶ Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais. § 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. § 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

enfraquecido ao ponto de perder a capacidade de constrangimento do governo perante o público.

2.3. CONTROLE PARLAMENTAR NO PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO

O controle parlamentar é parte substancial nas relações institucionais entre Legislativo e Executivo, e peça central na arquitetura democrática (LLANOS e MUSTAPIC, 2005, p. 9). Fica mais visível a importância de todos os aspectos de controle quando se trata de modelos democráticos ancorados nos moldes *madisoniano*, onde reside a ideia da neutralização das ambições de um poder por meio das ambições do outro poder.

A estrutura de poder fundada a partir da lógica *madisoniano* geraria poderes capazes de se controlar mutuamente, pelo menos a princípio. Pois, estudos direcionados à análise da aplicação do modelo de separação de poderes na América Latina observam forte desequilíbrio entre os poderes. O caso brasileiro não é diferente.

Mas como é possível que sistemas de governo baseados em premissas que busquem equilíbrio de forças produzam resultados tão distantes disso no caso concreto? A resposta pode estar nas regras institucionais que constituem os poderes. Pois, é o contexto institucional que determina como se dará essa relação e como ocorrerá o controle. Os meios de controle e o como ele se dá seguem princípios e o contextos locais, onde variações nos tipos e modelos de controle, principalmente o controle legislativo, levam em consideração o sistema político e suas particularidades.

No caso brasileiro, as regras institucionais determinam como sistema de governo se comportará e como os atores aptos a controle se comportarão. Para realização deste estudo nos escoramos nas relações institucionais de controle construídas a partir do presidencialismo de coalizão brasileiro. Limongi e Figueiredo (1998) ao analisar as bases institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro perceberam que o pensamento majoritário dos analistas, que previa uma certa paralisia de governo, não se realizou. Contudo, o presidencialismo de coalizão vem sendo apontado como modelo por excelência na América Latina, e o modelo que tem proporcionado certa estabilidade política nesta região (SANTOS, 2006).

O entendimento geral na década de 1990 no Brasil era de que haveria uma certa continuidade do modelo presidencialista que ocorria em 1946, ou seja, a sequência de um modelo que propiciava uma “certa inoperância e quando não a paralisia” (LIMONGI e

FIGUEIREDO, 1998, p. 82). O quadro institucional da época se fundava em um Legislativo possuidor de importantes recursos decisórios e capaz de determinar a agenda em conjunto com o Executivo (SANTOS, 2006).

Logo, se acreditava que a retomada democrática brasileira seria uma mera replicação do modelo já conhecido e que se basearia na figura de um presidente fraco e impotente perante a um CN composto por parlamentares com baixíssima disciplina partidária. Contudo, tais previsões não foram comprovadas. As mudanças institucionais promovidas na constituição de 1988 foram determinantes para que o quadro temido não se repetisse. Para Limongi e Figueiredo (1998) houve duas mudanças institucionais importantes que foi proporcionada pela CF-88: 1- aumento dos poderes presidenciais, principalmente, os poderes legislativos do chefe do executivo. 2- a concentração de poder nas mãos dos líderes nas casas legislativas. O segundo ponto destacado por Limongi e Figueiredo (1998) é fundamental para realização do controle e, em especial, no controle promovido pelas CPIs.

O padrão de comportamento do Executivo se altera logo após a promulgação da CF-88. E estas mudanças estão fortemente ancoradas nas novas prerrogativas constitucionais atribuídas ao chefe do Executivo. Tal mudança de postura pode ser constatada pela mudança na produção e aprovação das leis apresentadas nos dois períodos democráticos, 1946 e pós-88. Onde a participação na elaboração das leis no pós-88 é marcada pela forte participação do Executivo e sua capacidade de aprovação das suas demandas (SANTOS, 2006).

O primeiro ponto de mudança alude aos novos poderes presidenciais. O poder de legislar por decreto, primazias em relação a agenda orçamentaria e poder de controlar a agenda legislativa do Congresso produziram um efeito que se convencionou chamar de “hipertrofia do executivo”. O segundo ponto destacado por Limongi e Figueiredo refere-se à liderança partidária ou de blocos partidários que passaram a possuir certa gama de poderes que permitiram coordenar as ações de grupos de parlamentares preocupados com perdas de benefícios distribuídos por esta peça que passou a ser destaque no novo desenho político institucional promovido pela CF-88.

A partir da nova configuração do sistema político brasileiro percebeu-se que além de não haver paralisia decisória, tampouco se percebeu crescimento da indisciplina partidária. Ao contrário, houve, desde então, uma “forte e marcante preponderância do executivo sobre o congresso que se dispõe a cooperar” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 82).

Acerca do estímulo à cooperação, atribuem-se os benefícios que possibilitam, principalmente, acessos a recursos e cargos de destaque na estrutura de governo. Esses

benefícios são esperados, pois, são através deles que o parlamentar define estratégias a serem executadas no campo eleitoral. A cooperação reforça, também, a importância de não agir de maneira individual no parlamento, pois a distribuição de recursos para o pleito eleitoral é feita, geralmente, pelo partido que busca seguir padrões que elevem o nível de confiança e fidelidade do parlamentar. Parlamentares que votam contra o pensamento majoritário do partido tendem a sofrer com perdas de tais benefícios.

Assim, o Executivo passou a dispor de certa gama de poderes institucionais que permitiram controlar melhor a patronagem. Somado a isto, o líder partidário nas casas legislativas também passou a ter maior poder de controle das prerrogativas de distribuição de tarefas dos membros pertencentes a seu partido. O aumento dessa capacidade de controle proporcionou, em certa medida, ganho em relação ao grau de coesão e governança, em tempos normais, ao modelo presidencialista brasileiro.

Contudo, surge uma dúvida: se o modelo presidencialista de coalisão brasileiro induz à cooperação e à fidelidade dos parlamentares às estruturas de governos a quais se ligam, qual seria a necessidade de controle dentro do próprio governo e o que levaria a isto? Isto, lembrando que já assumimos que o controle é, sim, uma ferramenta inerente dos atores que se encontram fora do partido governista e sua coalisão.

Shugart e Carey (1998) identificam dois cenários que podem dificultar ou induzir a cooperação entre os poderes influenciando, assim, diretamente na capacidade de controle do legislativo ao executivo. Percebe que em um cenário de sistema presidencialista, onde o chefe do Executivo tenha baixo poder legislativo, este fica condicionado a constantes negociações de sua agenda de governo com o parlamento. No entanto, cenários onde o presidente se reveste de maiores poderes legiferantes, atuam de forma mais diretiva na agenda.

Nesta senda, Limongi e Figueiredo (1998) dizem que o poder do chefe do Executivo não reside somente na sua capacidade de produzir leis. A capacidade de controlar a agenda do poder legislativo é fundamental à relação Executivo-Legislativo. Pois, para além de poder iniciar leis, e em especial ter exclusividade em matérias orçamentárias, o poder Executivo brasileiro tem o poder de determinar a apreciação de matérias em prazos fixos. Figueiredo e Limongi traduzem o poder de agenda do presidente como sendo o poder de “definição dos temas substantivos a serem apreciados e determinação dos passos e da sequência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 69).

Além dos poderes de veto total e parcial das leis iniciadas no Congresso¹⁷,

Os atuais poderes de agenda do presidente derivam do monopólio do Executivo na iniciação de projetos (na área orçamentária e administrativa), no recurso a requerimentos de urgência e, principalmente, na possibilidade de emitir medidas provisórias com vigência imediata a partir de sua publicação (SANTOS, 2006, p. 228).

O poder de urgência em matérias apresentadas pelo Executivo, obriga que o plenário de ambas as casas do CN aprecie os projetos iniciados pelo chefe do executivo em até 45 dias. Esta prerrogativa pode bloquear o andamento das demandas internas das casas legislativas, o que obrigaria essas matérias vindas do Executivo.

Não obstante, a capacidade de controle da agenda do poder legislativo pode não ser suficiente para que o executivo se afirme perante o legislativo que teime em não cooperar. Ferramentas mais imperiosas podem ser ativadas. O poder de decreto e de expedir medidas provisórias (MP). Ambos poderes passam a vigorar no ato de sua publicação. O decreto tem eficácia limitada, pois só regula lei preexistente. Já o instituto da MP tem poder de lei e deve, em tese, somente ser utilizada em casos de relevância e urgência. No entanto, Fabiano Santos ressalta que a ideia inicial de que as medidas provisórias resolvessem questões pontuais e se limitaria a temas urgentes e relevantes não foi levada em consideração e esta prerrogativa do presidente passou, com o tempo “a englobar, inclusive, problemas administrativos e rotineiros” (SANTOS, 2006, p. 229).

Na prática, o executivo usava este instrumento legislativo a seu favor e reeditava a mesma medida, que de provisória não tinha mais nada, para atingir o resultado desejado sem a necessidade de submetê-la a apreciação no congresso. A estratégia de reeditar a mesma MP era usada principalmente quando o governo entendia que tal matéria a ser apreciada em plenário fosse rejeitada.

A emenda constitucional nº 32 de 2001 reformou o instituto da MP. A reforma modificou alguns pontos cruciais como a possibilidade de reedição da MP e tempo de tramitação. Para Santos (2006) a “impossibilidade de reedições das MPs somada a apreciação compulsória no plenário torna o governo por MP um terreno fértil ao conflito aberto e público” (SANTOS, 2006, p. 229). A intenção da PEC 32 era reduzir o “governo” por MPs. Contudo,

¹⁷ Os vetos podem ser derrubados por maioria absoluta em ambas as casas. Os parlamentos tendem a não contrariar as decisões do executivo.

dados da pesquisa de Santos (2006) mostrou que até o ano de publicação da pesquisa não houve alteração na forma de utilização das MPs pelo Executivo. Tendo, inclusive, nos primeiros meses de operação da MP, final do governo de FHC, dobrado o volume de MPs expedidas. Entretanto, algo inédito até então passou a acontecer no plenário das Casas que tem o poder de controlar aprovação das medias provisórias passou a rejeitar e não aprovar as MPs. A MP possui prazo de vigência de 60 dias, sendo prorrogada automaticamente por igual período, caso não seja aprovada no Congresso Nacional, por mais uma vez¹⁸. As MPs, quando não votadas, trancam a pauta da casa na qual tramita.

Por isso Figueiredo (2001) destaca que a medida provisória (MP) se configura como um dos instrumentos mais poderosos que o Executivo passa a dispor. Assim, munindo o Executivo de maior capacidade de alterar os resultados legislativos

Outro ponto de destaque na nova ordem institucional proporcionada pela CF-88 é a figura do líder partidário. São os líderes controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). “A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constitui, desta forma, no principal *locus* decisório” (idem, p. 92).

O papel do líder dentro do Congresso Nacional, minora a capacidade de ação individual do parlamentar. Como a grande maioria das decisões são tomadas de baixo para cima, do partido para o parlamentar, as interferências individuais no processo decisório é baixa. O líder assume, também, papel central na teia de ligação dos desejos do partido e da realização das necessidades do Executivo. As lideranças “agem como ponte de comunicação entre as bancadas que compõem a maioria do legislativo e executivo” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 99). Ser contra os ditames do líder partidário no congresso significa ir contra as prescrições do partido, que por sua vez pode sofrer com cortes na carne. Essas feridas ocasionadas pela indisciplina de um parlamentar quase nunca ficam baratas. Os custos da atitude indisciplinada de um membro do partido no congresso certamente serão repassados ao parlamentar.

¹⁸ A EC n.º 32/01 dentre outras modificações, alterou os seguintes parágrafos referentes ao prazo das MPs. § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes; § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando; § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional;

A liderança dos partidos tem papel central em quase todas as ferramentas de controle parlamentar e, principalmente, na constituição de uma CPI. A relação de dependência é direta, já que constitucionalmente são os líderes que indicam os membros, de forma proporcional ao número de cadeiras, a comporem a CPI. Portanto, “Isto significa que, para constituir-se, uma CPI depende dos líderes —especialmente os dos maiores partidos —, e que a maioria governista pode evitar inquéritos indesejáveis simplesmente deixando de agir” (FIGUEIREDO, 2001, p. 696). Desta feita, a inércia da liderança pode decretar o fim de uma CPI que possivelmente será encerrada ao final da legislatura. Assim, o líder tem papel fundamental na função de controle atribuída ao legislativo nacional, pois algumas das ferramentas de controle têm interferência direta do líder partidário ou de bloco.

Ademais, o líder responde diretamente a anseios partidários. O partido tem papel importante na estrutura do presidencialismo de coalizão, onde, além de organizar o sistema eleitoral e político, os partidos políticos atuam como guias de comportamento do parlamentar. Ao contrário do que se imagina, os partidos conseguem alinhar bem suas preferências partidárias e concretizá-las nas casas legislativas. O alinhamento entre partido e parlamentar ocorre mesmo com um sistema eleitoral que induz o parlamentar a agir de forma personalista e voltada ao seu reduto eleitoral como no Brasil.

Santos (2006) mostrou que durante os anos de 1998 a 2002, no segundo governo FHC, os partidos tendiam a votar conforme sua identidade ideológica central. O que nos permite perceber uma espécie de consciência ideológica na hora da tomada de decisão dos partidos dentro do sistema presidencialista de coalizão. Não obstante, tal comportamento, consciência ideológica, se dissolveu a partir do primeiro governo Lula. Isso se deu por conta de uma coalizão mais plural, onde partidos historicamente posicionados a direita no espectro ideológico partidário, logo, fora do eixo ideológico do partido de governo, foram incluídos no governo. Este movimento alterou a percepção de que a coalizão é um fenômeno de forte de vínculo ideológico. Configurando, então, uma “mudança significativa na operação do presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2006, p. 234).

Santos observa que um certo grau de instabilidade ocorreu a partir do segundo governo Lula. Dois fatores foram importantes para este desequilíbrio: 1- um conflito político-partidário que se deu no congresso a partir daquele período; 2- o conflito na própria base de governo. O primeiro está ligado ao aprofundamento das tensões existentes entre PT e PSDB e das clivagens políticas entre as correntes antagônicas. O segundo é vinculado a crise política provocada por escândalos de corrupção dentro do governo Lula. Além do chamado fogo amigo e de disputas

heterogêneas na participação do governo e das constantes derrotas em plenário e nas comissões congressuais (SANTOS, 2006).

Contudo, esta alta disciplina partidária se alcança a partir de ameaças e aplicações de sanções que podem vir tanto do líder partidário quanto do chefe do executivo. Não obstante, as barganhas que ocorrem nas relações entre executivo e legislativo não tornam o legislativo sedento por lucros políticos e nem o executivo frágil e acuado em busca de apoio e voto (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998). Executivo distribui benefícios a seus aliados para que cumpram com certo acordo. Com isso, espera-se certo grau de disciplina partidária dos partidos que constituem a coalizão. A disciplina partidária que é fruto, também, do nível de coalescência ministerial dos governos. Pois, quanto maior for o grau de coalescência maior tende a ser o grau de disciplina.¹⁹

A relação entre ambos é frágil, pois tanto beneficiários podem pedir mais benefícios para continuar a apoiar o governo e sua agenda, assim como o executivo pode ameaçar a tirar as prebendas caso haja perda na confiança desse apoio. “Nenhum dos dois perde ao fazê-las. Eventualmente, no mínimo ganha-se algo se a ameaça for levada a sério. Se as chances de reeleição de um parlamentar variam positivamente com a patronagem obtida é de se esperar que ele peça sempre mais” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 97).

Limongi e Figueiredo (1998) apontam que no jogo de forças entre os poderes constituídos no sistema presidencialista brasileiro o executivo, dono dos cargos mais interessantes a serem barganhados, tem a balança que equilibraria as tensões entre esses poderes pendendo para o seu lado. O executivo induziria a cooperação entre os partidos que compõe a coalizão não só pelo domínio da agenda, mas, também, pelo controle estratégico dos cargos relacionados ao poder executivo. O domínio de cargos estratégicos tende a reduzir os custos da negociação para o executivo.

Apesar de se afirmar que os parlamentares, líderes e partidos políticos com representação nas casas buscam de forma indiscriminada benesses e locações estratégicas que favoreçam a recondução ao cargo ou a outro de desejo, essas não são os únicos interesses dos parlamentares.

¹⁹ Amorim Neto (2000) afirma que o nível de fidelidade tende a cair no decorrer do mandato, mesmo com boa taxa de coalescência e manutenção das prebendas aos partidos. A explicação dada consiste na proximidade dos pleitos eleitorais e nas possíveis novas formações de coligação eleitoral que acabam por direcionar as coalizões de governo.

Decerto é que presidente e líderes partidários exercem forte controle sobre a agenda do Congresso, e isso se dá pelos poderes institucionais disponíveis após a CF-88. Os poderes institucionais combinados possuem “efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e a sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 102), assim como os poderes legislativos do presidente, como MP e decretos presidenciais.

Contudo, nem todo poder está concentrado nas mãos do Executivo. A relação de forças se equilibra também pelo controle parlamentar através das prerrogativas institucionais de controle político e pela natural pressão por parte do legislativo. O que remontaria a capacidade do legislativo em tanger a produção de políticas públicas. Desta forma, para Santos (2006) também há poder nas mãos do legislativo. Pois a administração da agenda também pode ficar condicionada a vontade da maioria parlamentar, que mesmo levando em consideração a proporção parlamentar na composição da mesa diretora, a presidência das mesas diretoras das Casas é, em via de regra, dos partidos com as maiores bancadas.

Assim, como também a agenda pode ser fortemente controlada pelo colégio de líderes, que é previsto somente regimento da Câmara dos Deputados. Os líderes reunidos em colégio nesta Câmara também “controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário, que passa a ser o principal *locus* decisório” o que passa, por sua vez, a neutralizar “as comissões como *locus* de poder descentralizado²⁰” (SANTOS, 2006, p. 230). A neutralização por parte dos líderes ocorre com a solicitação de caráter de urgência. Este pedido anula a análise na comissão competente e a impõe a votação no plenário imediatamente. Contudo, o pedido de urgência tem, em sua grande maioria, atendimento de interesses do governo, retomando, assim, o controle da pauta no congresso.

²⁰ As comissões parlamentares são um importante centro decisório para Santos (2006). Todas as comissões, fixas e especiais, são compostas a partir das indicações dos líderes partidários. A indicações leva em consideração a capacidade do parlamentar de manter-se fiel aos desejos do partido, pois a indicação “é baseada na lealdade dos membros à posição do partido nas votações em plenário (SANTOS, 2006, P. 230). Apesar da decisão levar em consideração o quesito lealdade, o que diminuiria os riscos de incerteza no processo decisório, os líderes e partidos também levam em consideração outras questões. A capacidade do parlamentar também é considerada. Assim, o perfil de cada parlamentar influencia na decisão da indicação, pois, além da *policy expertise*, o parlamentar tem que manter atividade parlamentar próxima da sua base eleitoral e proximidade com a agenda formada no pleito eleitoral.

A proeminência do Executivo tem efeito direto na capacidade e potencialidade de controle por parte do Legislativo. As ferramentas formais de controle ficam dispostas a um parlamento que não possui, em sua grande maioria, motivos para controle. Portanto, formalmente falando, o controle político fica à disposição da minoria parlamentar fora do governo, que vê nos dispositivos de controle horizontal meios de constrangimentos legais. Já a coalizão de governo, habilitada inclusive com a possibilidade de influir nas políticas públicas através da participação direta no governo, usa o controle quando precisa exercer pressão no governo afim de ver suas demandas atendidas.

Figueiredo (2001) explica que o controle político na prática do presidencialismo de coalizão acaba sendo frustrado pelos exacerbados poderes presidenciais. Os poderes parlamentares do presidente arrefece esta função típica do congresso. Assim como a concentração decisória que ocorre dentro do Congresso. O arsenal disposto a controle político fica, em sua grande maioria, a cargo dos líderes partidários: a CPI, por exemplo.

A incapacidade de ação individual do parlamentar também prejudica o controle, principalmente o do tipo patrulha. A dependência partidária do parlamentar, o preenchimento com obrigações parlamentares necessárias a vida parlamentar pode incidir na quantidade e qualidade do controle. A falta de independência do parlamentar surge como um complicador ao accountability horizontal por parte do *agente*.

O controle que o parlamento realiza vem se construindo ao longo do tempo como uma forma válida e com certa eficácia na interação entre as trincheiras internas do governo.

Cabe destacar, também, que a formação de um governo de coalizão reorganiza o agenciamento. O principal passa a ser o partido formador da coalizão e os seus agentes os partidos que compõe a coalizão (FORTUNATO, 2010; INÁCIO e REZENDE, 2015). Essa reorganização reproduz, por sua vez, os mesmos problemas da formação original da delegação: perda de delegação por não possuir capacidade e estímulos a controlar e por perda informacional.

Ademais, ressaltamos que as coalizões no período estudado foram bastante heterogêneas, com exceção da formação do governo FHC. A tendência é de que uma coalizão ampla aumente os conflitos entre os partidos que compõe a coalizão de governo. Esta configuração de governo incorre em um possível cruzamento das demandas na delegação. A delegação cruzada é um vício da necessidade de agregar demandas externas do partido principal (INÁCIO e REZENDE, 2015).

O aumento das tensões internas da coalizão é percebido como vetor de incentivos ao monitoramento recíproco. Controle que está ligado a políticas públicas produzidas no seio do governo e das ações de controle e monitoramento ocorridas através dos instrumentos institucionais para este fim. O arranjo institucional político faz com que extrapole a ideia inicial de que o monitoramento e barganhas ocorreria somente na arena de disputa entre governo e minoria.

2.4. O SENADO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Neste subitem será feita uma análise do papel do Senado brasileiro no sistema político brasileiro. Sua função no sistema bicameral e o papel no processo legislativo, dando enfoque à atividade de controle político e reforçando a importância do bicameralismo no sistema político brasileiro.

Segundo Lemos (2005) o bicameralismo brasileiro influencia fortemente o controle e o tipo de controle empregado entre os poderes Legislativo e Executivo. A autora confirma sua hipótese de que o Senado é mais ativo que a Câmara dos Deputados quando o assunto é controle parlamentar, pois para a autora, de maneira geral, o Senado é mais estimulado que a Câmara dos Deputados a exercer a função de fiscalização e controle. A razão do estímulo é institucional, pois as regras que compõem as funções de controle propiciam o desenvolvimento destas funções mais em uma Casa do que na outra.

Neste ponto atribui-se alguns fatores determinantes que contribuem no destaque do Senado em relação as ferramentas de controle, onde destaca-se o fato do senador ser menos influenciado por ciclos eleitorais, o que, por si só, já representa certa estabilidade e segurança. São determinantes institucionais que podem representar em estímulo a outras atividades que não seja a legiferante.

Lijphart (2008) percebe os sistemas bicamerais a partir de duas dimensões. A primeira dimensão se refere a simetria de poderes entre as casas que compõe o legislativo. A segunda dimensão faz referência a forma de seleção dos representantes que comporão cada casa. Um sistema é considerado simétrico se ambas as casas legislativas possuem igualdade de poderes ou semelhanças no processo decisório, e assimétricos quando uma das casas possui maiores poderes nos processos decisórios. Já o sistema composto por duas casas legislativas pode ser considerado congruente ou incongruente, onde o modelo bicameral se classifica como

incongruente quando “a forma de seleção e os requisitos para ser deputado ou senador diferem entre si”. (RUBIATTI, 2017, p. 65)

Ademais, o Brasil é constituído por um bicameralismo forte. Esta afirmação se consolida através das pesquisas de Lijphart (2008), Llanos (2002) e Nolte (2003), que descrevem como um bicameralismo “forte” as democracias que constituem suas casas por meio de grande simetria de poderes e de formação incongruente entre as casas. A estas classificações são atribuídos pesos (força) no sistema bicameral. Na qual, sistemas bicamerais assimétricos e incongruentes são classificados com força média, e sistemas baseados em modelos bicamerais assimétricas e de formação congruente são considerados, segundo a escala de força, fracos. A incongruência brasileira é caracterizada por formulas eleitorais distintas na formação de cada casa legislativa. Onde, a formação da Câmara dos Deputados é realizada através da eleição proporcional em 27 circunscrições plurinominais. Já a composição do Senado brasileiro é promovida por um sistema de maioria simples, com números de senadores fixos para cada unidade dos estados federados. A diferença na fórmula eleitoral para composição das casas e na distribuição das cadeiras em cada uma delas, pode promover a formação de maiorias distintas em cada Câmara.

Contudo, alguns pesquisadores entendem que classificar sistemas bicamerais apenas a partir dessas duas entradas, relações de poder e regras de seleção, pode limitar o exame das relações de forças em sistemas bicamerais. Portanto, com o intuito de melhor classificar estes sistemas se fez necessário a desagregação dos fatores que compõe a classificação tradicional. Desta forma, parte da literatura (LLANOS, 2002; LLANOS e NOLTE; 2003) abordou o tema a partir da análise de uma série de regras institucionais que possibilitou criar um índice de classificação para simetria e congruência em sistemas bicamerais. A destacar, para efeito desta pesquisa, regras que possibilitam os sistemas de freios e contrapesos, onde instrumentos de controle e fiscalização são analisados comparativamente, e regras de seleção que possibilitem o *accountability* vertical.

Segundo Rubiatti (2017) o sistema eleitoral utilizado no Brasil é um forte elemento na incongruência do nosso bicameralismo. O que, por sua vez, “pode reforçar o papel dos Senados no sistema de pesos e contrapesos” (RUBIATTI, 2017, p. 49). O sistema bicameral brasileiro reforça a representatividade do Senado no sistema político nacional. A eleição direta para ocupação destes cargos políticos, ratifica maior representatividade e legitimidade ao Senado. O tamanho do Senado, que é quase seis vezes menor do que a Câmara dos Deputados, promove maior comunicação entre os membros desta casa, podendo favorecer uma melhor produção

legislativa, que é proporcionada por uma maior interação e discussão interna sobre os projetos apresentados nesta Câmara. Assim como outros fatores garantem maior estabilidade ao Senado, como a idade mínima para elegibilidade para esta casa²¹. A maior idade pressupõe uma consolidação de ideias, inspira maior confiança, e aos que já possuem carreira política, intui um maior conhecimento sobre o processo legislativo.

Outro ponto que garante a força do bicameralismo brasileiro é a simetria de poderes. O bicameralismo brasileiro é forte pois é constituído por certa simetria entre as casas legislativas, o que garante uma capacidade equivalente nas iniciativas de projetos. Assim como, também, a capacidade de controlar as ações do executivo por meios de instrumento institucionais específicos para tal. Este traço comum entre as casas, observado pelos pesquisadores do tema, é que marca a força da simetria no sistema bicameral. Pois, a distribuição de instrumentos de controle do poder Executivo é bastante semelhante entre as duas casas.

Contudo, o Senado possui uma característica importante em relação ao controle promovido pela Câmara. A Câmara dos Deputados fica limitada quanto à possibilidade de participação na nomeação de alguns cargos importantes no sistema político brasileiro, onde “raramente a Câmara dos Deputados tem participação nessa modalidade de controle político” (RUBIATTI, 2017, p. 45). Em contrapartida, o Senado possui grande envolvimento na nomeação de cargos estratégicos para o governo. As duas casas possuem uma prerrogativa em comum, a capacidade de nomear livremente

A despeito de pequenas diferenças em relação ao controle, o modelo bicameral brasileiro se apresenta como sistema de controle institucional bastante simétrico. São poucas as distinções entre as possibilidades de controle entre as Câmaras. Nesse ponto, há uma possibilidade, pelo menos um incentivo por via institucional, de controle do Executivo por parte do legislativo brasileiro onde ambas casas gozam de possibilidades e ferramentas iguais de controle.

O bicameralismo brasileiro não destoa dos demais modelos democráticos bicamerais na América do Sul, no qual as funções de controle assumem certo destaque. Principalmente se observarmos a característica particular dos legislativos da América do Sul, onde o Executivo se destaca pela dominância legislativa em relação ao parlamento que, nesse contexto, assume um

²¹ O artigo 14, 3º, VI da CF-88 regula a idade mínima para acessar alguns cargos políticos: 35 anos para Presidente, vice-presidente e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; 18 anos para Vereador.

papel reativo perante ao Executivo. Contudo, parlamentos reativos não são parlamentos “marginais”, são simplesmente reativos porque não tomam as primeiras iniciativas (MEZEY, 1979). Visto que o presidente é antecipador na iniciativa de algumas matérias

Essa categorização é fruto de uma análise construída a partir de uma extração funcionalista das casas legislativas. Onde, segundo Cox e Morgenstern (2001), o parlamento reativo é, a grosso modo, o parlamento que se coloca mediante o processo de formulação de políticas através de emendas ou veto aos projetos vindos do poder Executivo. Em contraste, o parlamento proativo possui, como principais características, a capacidade de iniciar e aprovar suas próprias propostas. Para Cox e Morgenstern (2001), os congressos latino-americanos são identificados, em sua grande maioria, como parlamentos reativos. A afirmação de que os legislativos latino-americanos se configuram como parlamentos reativos ganha força, principalmente, quando levamos em consideração apenas o papel da produção legislativa, (RUBIATTI, 2017).

No entanto, essa característica não pode ser encarada com negativa, ser reativo não significa ser disfuncional ou coadjuvante. A característica não marca negativamente a função legiferante do poder Legislativo, pois, somada a esta atividade, a função de controle e fiscalização ganha importância. Os parlamentos passam a participar do processo decisório pelo controle e fiscalização das ações do executivo, que passa a “ler” as investidas de controle como demandas do legislativo.

Segundo Power e Lemos (2013) parlamentos reativos são destacados pelo controle, algo não presente em outros tipos de parlamentos, pois:

A habilidade de moldar ou obstruir uma legislação presidencial não é irrelevante, e apesar de os presidentes frequentemente dominarem o processo, muitas vezes são obrigados a fazer concessões políticas – e, via de regra, devem antecipar as preferências do Congresso. Consequentemente, a interação é um jogo de veto bilateral que varia de forma considerável na região, haja vista que a estratégia presidencial depende do subtipo da legislatura com o qual se vai defrontar (POWER e LEMOS, 2013. p. 405).

O legislativo ativo é aquele que possui elevado grau de autonomia representada na forte capacidade de iniciativa no processo decisório. Além de ser ator fundamental nas propostas e planos de governo esse perfil de parlamento também dispõe como características a alta complexidade interna, com sistema de comissões altamente especializada. Também se evidenciam por serem sistemas de carreiras legislativas exclusivas, isto é: o foco principal do legislador é a conquista de vagas e de cargos na estrutura de governo.

Além dos tipos de legislativo já expostos, temos o legislativo carimbador. A principal característica do Legislativo carimbador é confirmar as ações do poder Executivo. O parlamento tende a viver à sombra do poder executivo, chegando a ser confundido com o outro poder, como uma espécie de fusão dos poderes.

O parlamento brasileiro é, assim como a maioria dos parlamentos latino-americanos, um parlamento de características reativas. Como já dito, legislativo preconizado conta com alta capacidade fiscalizadora e de controle das ações do executivo. Sua organização é distinta da encontrada no legislativo ativo, pois não tem foco na carreira legislativa e possui baixa complexidade. O legislativo reativo é, geralmente, característica de um legislativo inserido num contexto de hipertrofia do executivo. É um cenário onde o Legislativo é passivo às demandas vindas do poder Executivo. É um contexto de imposição do executivo, principalmente em temas complexos e tidos como prioritários, da sua agenda de governo. Onde prioridades são definidas pelo governo e depois negociadas na esfera legislativa.

De certo é que paira sobre os parlamentos latino-americanos a eficácia das ações de controle. Lemos (2005) questiona a capacidade de parlamentos reativos na América Latina promoverem o controle. Espera-se que o legislativo atue de forma contundente no controle do Executivo. Uma das explicações para a comportamento do legislativo na América Latina de controlar pouco o executivo é, justamente, o seu comportamento reativo. Os parlamentos reativos focam no controle situacional e conjuntural. No qual as estruturas criadas para controle são relegadas e ficam em segundo plano. Assim como o parlamento reativo, o carimbador não age com intenção de controle, já que suas ações são de confirmação dos atos do Executivo. Já a função de controle em parlamentos proativos é refletida em parlamento mais interessado em ter meios de produzir controle permanente.

Apesar das câmaras que compõem o sistema bicameral brasileiro serem apontadas como reativas ao Executivo, as Casas se comportam de maneira díspar. Figueiredo (2001), analisando as determinantes do controle horizontal e a execução de controle pelo em parlamentos reativos, afirma que o Senado brasileiro se mostra menos reativo que a Câmara dos Deputados. A autora atribui este feito à estabilidade no cargo (oito anos de mandato) e uma maior capacidade de influenciar as decisões, mesmo que informalmente, dos gastos Federais e da agenda política do governo.

Um legislativo reativo possui, segundo Cox e Morgenstern (2002), subtipos: 1- legislativos subordinados; 2- legislativos que aprovam a agenda do executivo; 3- legislaturas que focam nas trocas paroquiais com executivo; 4- legislativos recalcitrantes. Nos dois

extremos, subordinação e recalcitrante, o parlamento reage de forma totalmente diferente. No primeiro polo o legislativo atua como mero carimbador das proposições legislativas do executivo, comportando-se de maneira passiva. Do outro lado, um legislativo recalcitrante obstrui as propostas vinda do executivo. Se comporta de forma resistente e, até mesmo, desobediente em relação ao executivo. Os subtipos intermediários são flexibilizados e baseados em trocas de benefícios. Sejam em benefícios de bancadas ou alterações em políticas públicas (RUBIATTI, 2017).

O Brasil possui difícil enquadramento nos subtipos enunciados na literatura. Não se caracteriza como um legislativo carimbador, pois existe uma forte filtragem das ações do poder Executivo. O caso brasileiro fica entre os tipos intermediários e o recalcitrante, pois, a grosso modo, podemos afirmar que em ambas as Casas os parlamentares possuem poderes equiparados, visto que os direitos individuais dos deputados são equilibrados em relação aos senadores

Apesar da gama de direitos de movimentação individual que ambas as casas legislativas possuem, tais prerrogativas dependem sempre de apoio coletivo nas Casas, como destaca Rubiatti (2017): “apesar das prerrogativas dos deputados e senadores serem extensas, é preciso ter em mente que as decisões sobre suas demandas dependem do apoio coletivo ao dar aquiescência dos colegiados que compõe as casas legislativas” (RUBIATTI, 2017, p. 207). É desta forma, a partir do apoio, que os parlamentares conseguem emplacar suas necessidades. As principais coletividades que estruturam e dão forma as demandas são: mesa diretora das casas, comissões e colégio de líderes.

Cabe destacar que os alguns instrumentos de controle ganham vida, inclusive as CPIs, nessas esferas de poder coletivo, pois são nelas que residem poderes adormecidos ao parlamentar individualmente. Cabe aos colegiados das casas o poder de pauta e de indicação dos nomes que comporão as comissões especiais de investigação, ou de qualquer outra solicitação de controle por demanda individual ou coletiva. Logo, boa integração entre parlamentares e os colegiados são importantes para lidar com a centralização da coordenação política.

No contexto do controle as comissões, de forma geral, são locais de consolidação das propostas, formação de consenso e especialização dos parlamentares em matérias complexas e que demandam tempo de especialização. A pluralidade do parlamento brasileiro constitui minorias com igual representação nos colegiados. As minorias parlamentares devem, por força constitucional e regimental, ter representação nas comissões permanentes e especiais.

O parlamentar, em qualquer uma das casas, dispõe de limitada capacidade de ação isolada, já que partidos e colegiados são determinantes na atividade parlamentar, principalmente por conta do poder das comissões e das decisões colegiadas. Contudo, um ator ganha significativo destaque dentro das relações institucionais intra e entre os poderes: o líder.

O líder concentra em si a voz de partidos e dos blocos partidários. As lideranças tendem a agir de forma coordenada com os ditames e necessidades do seu partido ou do bloco a qual representam. As lideranças costumam se comportar de maneira muito parecida em ambas as casas, pois, assim como na Câmara dos deputados, os líderes no Senado possuem poder de decidir questões coletivas.

A liderança parlamentar tem papel central na consecução do controle provido pelas comissões parlamentares de inquérito. São eles, os líderes, que indicam os representantes partidários ou dos blocos que comporão a CPI. São eles, os líderes, que ditam o rito desse tipo de comissão especial, pois são eles que tomam providências para instauração, encaminhamento ou obstrução, através de medidas protelatórias, de uma comissão investigativa no Senado.

Algumas comissões especiais de inquérito demoram para ter os componentes indicados pelos partidos, o que pode ser percebida, também, como medida protelatória. No Senado e na Câmara esse movimento de espera (ou falta de movimento) também produz efeito sobre a CPI. É comum que o partido indique à presidência da Casa a participação de um parlamentar de forma esparsa e lenta, pois isso reduz o tempo de atividade plena da CPI. Contudo, o “atraso” na indicação dos membros participantes da comissão não pode ser visto somente como medida protelatória por parte dos partidos e líderes. Visto que os partidos e as lideranças atuantes no Congresso sempre esperam uma resposta a esta iniciativa de controle, resposta que pode ser do próprio governo, do seio social ou da repercussão do caso na mídia.

No caso do bicameralismo brasileiro as lideranças possuem, em sua grande maioria, poderes simétricos. Os líderes possuem um vasto rol de atribuições, onde podem indicar os seus vice-líderes, fazer requerimentos e pedidos de inclusão de projetos na ordem do dia, solicitar urgência, convocar para sessões extraordinárias, obstruem a sessão em nome do bloco partidário e encaminhar votação no plenário e nas comissões, inclusive nas comissões que não possui assentos. Somente em dois casos os líderes do Senado não possuem o mesmo poder do líder da Câmara. Os líderes no Senado não possuem o poder de decidir a agenda em conjunto com a presidência da casa e nem previsão regimental para se reunir com a presidência da casa e das comissões com o intuito de avaliar o andamento dos trabalhos na casa, afim de impedir

morosidade e atitudes protelatórias²². Desta feita, podemos pontuar que ambas as casas possuem regras institucionais claras que atribuem fortes poderes ao líder de partidos e de blocos partidários.

Outro ponto de destaque no modelo bicameral brasileiro é a possibilidade de formação de bancadas partidárias que funcionam como atores individuais, mas que respondem como agentes coletivos. Segundo Araújo (2009) esses agentes coletivos possuem estratégias centrífugas, promovidas por negociações dentro e entre as casas legislativas, assim como entre os Poderes.

Assim como a Câmara, o Senado possui funções que incentivam a disciplina e controle partidário. Apesar do líder dentro do Senado possuir certa desvantagem, por não poder constituir oficialmente órgão colegiado de líderes com poderes de definição em conjunto com a presidência da agenda da casa, ainda possuem capacidade de aglutinação dos interesses. E, sempre que a mesa da presidência do Senado requerer, pode consultar os líderes sobre questões prioritárias a serem pautadas na agenda legislativa da casa.

Portanto, tanto a liderança partidária quanto a formação de blocos partidárias são fundamentais ao funcionamento das casas. Possuem efeito agregador e centrípeto na constituição de autoridades individuais e colegiada. As ações das lideranças têm comprovada eficácia e forte influência na ação coordenada dos senadores, apesar da ausência do colégio de líderes (ARAÚJO, 2009).

Por fim, outro ponto importante para o funcionamento das casas no sistema bicameral brasileiro é a função da mesa diretora da casa legislativa. Assim como destaca Rubiatti (2017) acerca da importância desse ator:

As mesas diretoras têm importantes funções na direção administrativa das casas legislativas, seja enquanto colegiado, seja na figura do presidente da mesa. Somado a esse papel, as mesas diretoras gozam também de importante papel nos trabalhos legislativos (RUBIATTI, 2017, p. 225).

A mesa diretora da casa é o maior filtro de agenda que as casas legislativas possuem. Ela controla a agenda legislativa tanto através do seu ritmo, determinando a velocidade de

²² Atribuições da função da liderança extraídas de ARAÚJO, 2009 e RUBIATTI, 2017.

tramitação, evocação da matéria a ser apreciada no dia²³, e quanto ao conteúdo, onde administra os interesses partidários e, a depender da coalizão, do governo.

O papel da mesa diretora de ambas as casas que formam o congresso nacional brasileiro é muito próximo. A sua constituição, tempo de mandato, prerrogativas administrativas²⁴, possuem semelhanças e até igual constituição regimental, contudo, o regimento interno do Senado (RISF) e o regimento interno da Câmara (RICD) dotam o presidente e o colegiado de forças distintas. Enquanto o RISF investe em maiores prerrogativas de poder para o presidente da mesa o RICD atribui maiores poderes de condução do trabalho legislativo ao colegiado da mesa diretora da casa.

No Senado o presidente concentra as funções mais importantes, como decidir em qual comissão uma determinada matéria irá tramitar, inclusão na ordem do dia a seu juízo a partir da importância dos projetos, declarar prejudicialidade²⁵ das matérias, despachar, de modo monocrático, os requerimentos para inclusão e retirada da ordem do dia e convocar sessões do congresso. Assim, diferentemente da Câmara dos deputados, a mesa diretora do Senado concentra fortes atribuições ao presidente da mesa, conquanto a mesa diretora da Câmara necessita, quase sempre, de deliberação colegiada da mesa diretora.

Por certo que outros elementos influenciam o controle político em um contexto de bicameralismo forte como o brasileiro. A quantidade de partidos com representação nas Casas, o número de partidos efetivos (NEP) e o tamanho de cada bancada interfere diretamente no tipo e volume de controle apresentado. Pois, assim como a composição das casas no legislativa influem diretamente na produção legislativa, ela também pode influenciar no controle. Estudos demonstram (LIMONGE e FIGUEIREDO, 1998; FREITAS, 2016) que quanto maior a composição partidária de uma legenda, maiores são as chances de tramitação, aprovação e atendimento das suas demandas.

Desta feita, analisando a organização da casa através dos seus regimentos internos percebemos que os principais elementos de coordenação no interior das casas legislativas são as lideranças partidárias e os partidos políticos. Esta coordenação impacta diretamente no

²³ A mesa diretora de ambas as casas determina quais matérias serão apreciadas na sessão legislativa ordinária deliberativas ou não.

²⁴ Lista exaustiva dos poderes mesa da diretora da Câmara e do Senado brasileiro em RUBIATTI, 2017, p. 226 e 227.

²⁵ Rubiatti (2017) destaca que dois são os motivos para se declarar uma proposta prejudicada: “primeiro, se houver perdido a oportunidade – ou seja, cessou o motivo que a justifica -; e segundo, se outra matéria correlata foi aprovada ou rejeitada. Em ambos os casos, a proposta será definitivamente arquivada”. (RUBIATTI, 2017, p. 38)

comportamento dos parlamentares que passam a atuar de modo mais associativo do que individual (RUBIATTI, 2017). Mesmo possuindo certa gama de atribuições e de estímulos a agir de forma individualista o parlamentar “opta” por ações coordenadas afim de manter certa fidelidade e manutenção de benefícios administrados pelos partidos e líderes deste ou de blocos nas casas.

CAPÍTULO 3: O CONTROLE POLÍTICO NO SENADO: CPIS NO PERÍODO 1995-2015

Neste capítulo analisaremos os dados referente aos 20 anos de CPIS requeridos no Senado. Os dados utilizados na pesquisa foram colhidos através do sistema de informação do Senado, do Serviço de Informação ao Cidadão ligados a Secretaria de Gestão de Informação e Documentação do Senado Federal.

Foram coletados diversos dados a respeito das Comissões parlamentares de inquérito. Foram levados em consideração os períodos de governo nos últimos 20 anos e, em caso de presidentes reeleitos, foram divididos em governo 1 e 2 com o intuito de melhorar a visualização da ferramenta em cada período de governo. Foram coletadas informação sobre o requerimento do processo investigativo no Senado: Senador requerente, filiação partidária, pertencimento a coalizão ou não, assim como a inclinação ideológica²⁶. Também foram coletados dados sobre o procedimento de instalação das CPIS e sua situação: indicação dos membros e sua consequente instalação, data de criação e data de finalização das CPIS. Assim como informações da participação dos partidos políticos e senadores nas comissões em papéis estratégicos da CPI: presidência, relatoria e aprovação do relatório final e ações derivadas da CPI.

Também foram observadas qual a fonte de informação e origens da CPI. Buscamos identificar o meio de obtenção de informação que motivaram ou deram início aos requerimentos. Essa informação irá subsidiar um dos objetivos da pesquisa que é verificar como a Casa se qualifica perante o tipo de controle exercido por ela, de polícia ou alarme de incêndio.

O estudo mostra o crescimento do uso da ferramenta de controle por parte do Senado. Nos períodos democráticos anteriores, 1950 a 1964 e 1985 a 1994, em 23 anos de período democrático, foram 42 CPIS requeridas no Senado²⁷. Se compararmos com o período indicado no estudo, 1995 a 2015, foram 54 CPIS requeridas. Em período menor de tempo, o Senado propôs mais controle em números absolutos.

²⁶ Para fim de definição no espectro ideológico foi utilizado como referencial metodológico o texto de KRAUSE, S; DANTAS, H & MIGUEL, L (org.) (2010). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências.

²⁷ O estudo de Calcagnotto (2005), Comissões parlamentares de inquérito no Brasil e na Alemanha: semelhanças e diferenças, analisa o instrumento de controle CPI de forma comparada buscando detectar características comuns e distintivas das regras que ordenam os processos de decisão no Brasil e na Alemanha.

Argelina Figueiredo (2005), ao analisar a fiscalização na câmara dos deputados entre 1989 e 1999, aponta que:

Há uma característica comum em sua distribuição: ao longo do período, o uso aumenta consideravelmente no primeiro ano de cada sessão do Legislativo— 1991, 1995 e 1999. Este mesmo padrão ocorre com relação às propostas de legislação dos parlamentares. E, da mesma forma que estas, como veremos adiante, as propostas de fiscalização dos parlamentares têm uma baixíssima taxa de sucesso (FIGUEIREDO, 2005, p. 712).

Ao tratar de CPIs é importante destacar a utilização de estratégias protelatórias. Certas CPIs chegaram a demorar mais de 3 anos e 6 meses²⁸. Algumas comissões sofrem certo enfraquecimento por ação coordenadas dos agentes políticos envolvidos ou partidos políticos que não possuem interesse nos objetos investigados. Até mesmo por partidos envolvidos na investigação da CPI. Este caso pode ser percebido na fala do senador Heráclito Fortes (PFL) ao pedir a indicação dos partidos dos seus participantes para que não obstruíssem a CPI.

Sr. Presidente (Senado), é que, no caso de haver procrastinação, sabotagem, boicote ou má vontade, vamos iniciar o próximo mandato com uma outra CPI, que será exatamente a continuação dessa, e a atual servirá como subsídio à próxima. (Heráclito Fortes em plenário fazendo defesa de CPI requerida por ele.²⁹)

Um dos pontos-chaves nesta pesquisa é buscar identificar como a temática de uma CPI afeta a CPI. O estudo das temáticas nas CPIs será abordado na nossa pesquisa pois sua importância já foi destacada por Figueiredo (2001) Calcagnotto (2005) e por Lemos (2005) como sendo fatores necessários para o melhor entendimento das funções de controle atribuídas às Comissões. Lemos (2005) já propunha um estudo do controle político sistematizado por meio de temas e categorias que agrupavam assuntos recorrentes, Cardoso Jr e Nerione (2005), ao elaborar o Guia de Referência Rápida de CPIs, elaborado pelo Senado, fizeram o mesmo em relação às CPIs.

Tomamos como ponto de partida para caracterizar o início de uma CPI o seu requerimento, pois ele por si só já demonstra a iniciativa de controle. Assim, tomamos o dia da leitura do requerimento em sessão plenária como o início do controle via CPI. Nesta senda,

²⁸ CPI das ONGs que ocorreu no segundo de mandato do presidente Lula. Durou 1324 dias para ser concluída.

²⁹ <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=29/11/2006&paginaDireta=3589>
1

também pontuamos que o requerimento não atesta a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito. Para que a instalação ocorra as lideranças dos blocos constituídos na casa devem indicar seus membros, que, após esta indicação, definirão a mesa diretora da comissão. Portanto, a instalação só é configurada como tal e válida para nossa pesquisa após a definição dos seus membros e da nomeação dos membros que presidirão e relatarão a CPI.

É nesta sessão que também analisamos a participação das coalizões e minorias parlamentares atuando na comissão de inquérito parlamentar. Para isto medimos o tamanho da coalizão afim de perceber o poder de influenciar neste mecanismo de controle. Destacando a participação do partido governista, coalizão e minoria e a distribuição de CPIs por partidos.

Certo que uma das questões mais relevantes no estudo do impacto das comissões investigativas são as tensões entre os poderes e atores participantes. As investigações geralmente são marcadas por forte competição e conflitos políticos desses atores que agem conforme o necessário para obter ganhos nesta arena de disputa. O comportamento dos atores em questão leva em conta diversos fatores, contudo destacamos que a distância ideológica, tamanho da base e discordância em relação a políticas públicas influenciam diretamente no volume e tipo de controle apresentados (FIGUEIREDO, 2001).

Destacamos, então, que o a coesão em torno do governo, assim como a homogeneidade do mesmo influencie na capacidade de retenção de ações fora do controle possam ocorrer. Desta forma, a coesão governista pode resultar em baixo custo de administração da coalizão, redução de riscos e de imprevisão dos resultados. (FIGUEIREDO, 2001; CALCAGNOTTO, 2005).

A literatura tomada como referência na pesquisa trata a questão de forma similar. Figueiredo (2001) e Calcagnotto (2005), concordam com a afirmação que o tamanho da base do governo e nível de coesão desta determinam a capacidade de controle. Com a CPI não é diferente, quanto maior a coesão e controle da coalizão, maior será a eficácia por parte do executivo em reter o controle do legislativo. Contudo, este é um ponto de discordância entre o autor desta pesquisa e a análise posta pelos dois referencias. Pois, intuimos que a coesão e o tamanho da base podem não ser os únicos quesitos a influenciar tanto o volume, quanto o êxito do controle. Outras variáveis, conjunturais, de difícil controle podem afetar como o controle via CPI pode ocorrer. Questões econômicas, popularidade do governo, períodos eleitorais que propiciem mudanças de governo podem influenciar o controle independentemente do tamanho da coalizão e sua coesão.

Os temas criados para categorizar e distinguir as CPIs foram definidos e adaptados a algumas categorias já existente na literatura. Figueiredo (2001) observa que tanto coalizão quanto oposição identificam que alguns temas são importantes ao controle via CPI³⁰. Matérias sensíveis ao governo tendem a ser protegidas pelo partido governista e blindados pela coalizão. Nessa altura, Figueiredo destaca alguns temas que de CPIs iniciadas no CN que afetavam diretamente o governo: administração e questões de seguridade social. A autora também elenca matérias as quais o governo não teria interesse em se opor, pelo menos até a CF-88, onde o quadro muda e a capacidade do governo em influenciar nos ritos e resultados se altera por mudanças nas regras e na composição da CPI mudam. Neste momento temas que não afetavam a credibilidade do governo antes, passam a ser um incômodo e ter efeito direto no controle vertical: matérias econômicas, controle de agências do governo e questões de natureza social.

Desta forma, decidimos categorizar os temas das CPIs em grupos de interesse de controle. A partir da leitura dos requerimentos protocolados junto a presidência do Senado e da identificação de matérias que tinham temas em comum, criamos quatro grupos de temas: 1- Administrativo, 2- Econômico, 3- Social e 4- Político.

Cabe aqui pontuar que, apesar de todas as CPIs possuírem algo em comum: são controle político por sua essência. Onde, todo o processo atribuído a esse controle é constituído de interesses e ganhos políticos. Contudo, todo esse processo político atende a uma lógica na escolha dos temas que mais impacto podem ter, ou que melhores resultados podem ser obtidos. Onde, governos alinhados à esquerda podem ser mais sensíveis a temas que exponham falhas em políticas sociais, assim como um governo que mais alinhado à direita possa sofrer mais desgastes em temas ligados ao controle da economia e setores produtivos. Sobre isto nos ancoramos nas palavras de Figueiredo (2001) para pontuar essa questão.

Todo o processo de constituição e operação das CPIs é permeado de conflitos políticos e manobras estratégicas, tanto de parlamentares, agindo individualmente, como dos líderes partidários. Vários fatores institucionais e políticos são responsáveis pela implantação e eventual sucesso ou fracasso das diversas CPIs (FIGUEIREDO, 2001, p. 696).

O Quadro 3 mostra dois critérios para estabelecimento dos temas das CPIs. Como critério para caracterização de uma CPI como tal, buscamos identificar os fatos determinados

³⁰ Figueiredo cita, inclusive, que a oposição, principalmente a esquerda, foram mais bem-sucedidos em finalizar suas investigações.

descritos tanto no texto base do requerimento quanto nas justificativas³¹ apresentadas pelos Senadores nos requerimentos (RQS) feito à mesa diretora do Senado. Assim como os descritores que associam as CPIs as temáticas propostas na investigação. Os descritores são parte da estratégia de identificação temática e foram necessários para identificar as CPIs que, por vezes, não possuem o fato determinado transcrito de forma clara.

Quadro 3. Quadro de referência aos temas de CPIs, seus objetos e descritores.

Temas das CPIs	Fato determinado / Objeto	Descritores
<i>Administrativo</i>	Agências reguladoras; Atos administrativos; Competências privativas da união; Conselho administrativo de recursos fiscais; fundos de pensão; Departamento nacional de infraestrutura e transporte; Empresas públicas; Infraestrutura e burocracia da administração federal; Parcerias público privadas; Previdência social; Sistema penitenciário;	Administração pública; Bem público; Contratos de concessão; Crimes administrativos; Empresas controladas direta ou indiretamente pela União; Gestão previdenciária; Legalidade dos processos de licitação; Obrigações administrativas da união; Onerar cofres públicos; ONGs; Órgãos oficiais de controle; Peculato; ; Reforma administrativa; Servidores públicos; Sociedade de economia mista; Subsolo; Suspensão de contratos por irregularidades administrativas
<i>Econômico</i>	Banco privado; Bancos públicos; tesouro nacional; Crimes contra o sistema financeiro nacional e contra a ordem tributária; Lavagem de dinheiro em banco oficial; Instituições financeiras; Lavagem de dinheiro; Remessas de dinheiro ao exterior; Sistema financeiro e orçamento público; Operações de títulos públicos do tesouro;	Agricultura; As remessas de recursos financeiros para o exterior; Banco central; Banco central; Crime contra a ordem tributária; Débitos do tesouro; Econômico; Evasão de divisas; Finanças públicas; Inadimplências de operações escrituradas no banco do brasil; Instituições financeiras; Operação de credito; Operações financeiras; Sociedade de credito; Sonegação de impostos; Títulos públicos;

³¹ A maioria das CPIs possuem uma exposição de motivos. Uma justificativa que sustenta o requerimento e que possui uma descrição objetiva dos fatos. Compõe este documento os itens necessários para deferimento do RQS: prazo, recurso, componentes mínimos e fato determinado.

<i>Social</i>	<p>CBF; Conflitos na demarcação de terras indígenas; Contratos de futebol; Danos ambientais; Demarcação de terras indígenas; Desastre ambiental provocado por mineração; Direito dos silvícolas; Educação; Falsificação de remédios; Fraude no esporte; Fraudes em eventos esportivos; Fundação nacional do câncer; Fundações públicas; MST; ONGs e OSCIPs; Pedofilia; Políticas sociais; Qualidade do ensino básico; Reforma agrária; Reforma agrária; Segurança pública e violência; Segurança pública; SUS; Tráfico internacional de pessoas; Violações ao direito à saúde.</p>	<p>Avaliação da educação básica; Conflitos agrários; Criança, infância e adolescência; Declaração universal dos direitos humanos; Demarcação de terras; Demarcação de terras; Desastre ambiental; Desporto; Dignidade da pessoa humana; Direito a saúde; Direito fundamental; Direitos humanos; Educação básica; Educação; Ensino; Entidades futebolistas; Esporte; Evasão de divisas nos contratos de futebol; Eventos esportivos; Família; Fome; Funai e Funasa; Hospitais; Jovens; Lesões físicas; Osni; Pobreza; População; Questões fundiárias; Racismo institucional; Rede pública de ensino; Reforma agrária; Retrocesso na educação; Saúde pública; Segurança pública; Sociedade brasileira; SUS; Terra indígena; Tráfico de pessoas; Trabalho</p>
<i>Político</i>	<p>Partidos; Agentes políticos; Tribunais de justiça (Judiciário); Pesquisas eleitorais; Processo eleitoral; Caixa dois; Corrupção em ministérios; Tráfico de influência; Corrupção em privatização; Cartões corporativos e uso indevido por membros do governo; Desvios de dinheiro em empresa pública; Espionagem estatal; Soberania nacional; Contratos de compra de trens; Fuga de capital e lavagem de dinheiro; Suiçalão.</p>	<p>Corrupção; Corruptores; Preservação de imagem do senado; Circunstancias políticas; Moralização do senado; Quebra de decoro parlamentar; Nepotismo; Magistrados; Campanha eleitoral; Eleições; Resultado das eleições; Caixa dois para campanhas; Ministérios da PR; Fato político; Presidência da República; Deputados; Senador; Presidente da república; Ministros; Denúncia do tribunal de contas da União; Prefeituras; Denúncias de desvios de dinheiros; Informação sigilosa; Cunho político; Soberania nacional; Envolvimento do PR; Pagamento de propina a membros do governo; Representantes; Lavagem de dinheiro de corrupção.</p>

Fonte: quadro elaborado pelo autor a partir das ementas dos requerimentos protocolados à mesa do Senado de 1995 -2015.

Os descritores são palavras chaves contidas dentro do documento que dá início a CPI, o requerimento. Durante as justificativas apresentadas pelo partido e Senador requerente há uma exposição de motivos que fundamentam e indicam o objeto a ser investigado. A determinação de um objeto definido é um requisito fundante para abertura de uma CPI. De certo, é no requerimento protocolado junto a presidência do Senado que se conhece motivos expressos da abertura de uma CPI, tanto no Senado quanto na Câmara.

Algumas CPIs não possuem um objeto claro ou se caracterizam por possuir múltiplos objetos e motivações. Então, para fins metodológicos deste estudo, algumas CPIs foram

caracterizadas como tal a partir da sua motivação principal, exemplo: a CPI dos fundos de pensão foi iniciada para observar fraudes nas aplicações dos principais fundos de pensão de empresas públicas³², que acabou por descobrir envolvimento de partidos políticos e agentes políticos em possíveis ilegalidades nos investimentos desses fundos. A comissão teve um forte viés administrativo e político, e qualquer definição a um único tema poderia prejudicar a análise ou distorcer a sua real motivação.

3.1. ANÁLISE DAS CPIS NO SENADO DE 1995 A 2015.

Neste item analisaremos as propostas de CPIS que ocorreram no Senado. Ao todo foram 54 CPIS requeridas ao longo dos 20 anos observados. São oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) do PSDB, e 13 anos de governo petista, sendo oito anos com Lula a frente do governo, 2003 a 2010, e cinco anos de governo da presidente Dilma Rousseff, 2011 a 2015.

No primeiro momento será observada de modo geral todas as proposições de comissão no Senado. Para uma melhor observação da busca do controle pela via da CPI, dividimos as solicitações por período de governo. A tabela 1 nos mostra um panorama geral, onde podemos identificar o quantitativo de requerimentos, número de CPIS instaladas e seu encerramento, mesmo que de forma simplificada. Uma distribuição desigual de proposições de CPI.

³² A CPI investigou os fundos de pensão da Petrobras (PETROS), Caixa econômica federal (FUNCEF), Banco do Brasil (PREVI) e Correios (POSTALIS).

Tabela 1. Requerimentos de CPIs no Senado - 1995-2015

Período de governo	Propostas	instaladas	concluídas com relatório*	instaladas e concluídas sem relatório	não instaladas	% de CPIs instaladas	% de CPIs concluídas no período de governo
<i>FHC I 1995-1998</i>	6	3	2	1	3	50,0%	40,0%
<i>FHC II 1999-2002</i>	9	4	4	0	5	44,4%	
<i>Lula I 2003-2006</i>	13	2	1	1	11	15,4%	16,0%
<i>Lula II 2007-2010</i>	12	4	3**	0	8	33,3%	
<i>Dilma I 2011-2014</i>	8	5	4	2	3	62,5%	50,0%
<i>Dilma II 2015-2016***</i>	6	5	3	2	1	83,3%	
total geral	54	23	17	7	31		

Fonte: quadro do autor baseado em Calcagnotto (2005); dados fornecidos ao autor pelo SIC-Senado em outubro de 2016, em atenção ao pedido nº 1022256/16/PA

*CPIs concluídas.

** Uma CPI foi concluída sem aprovação do relatório final.

*** O período foi interrompido dia 31 de agosto de 2016 com a votação final do impeachment. A análise do segundo período do governo Dilma se encerra no final de 2015.

A primeira informação relevante é a diferença no volume de requerimentos durante o governo Lula para os outros dois períodos de governo envolvidos na pesquisa, Fernando Henrique Cardo (FHC) e Dilma. Durante o governo de Lula foram protocolados 25 requerimentos de CPI, o segundo governo com maior busca a esse tipo de mecanismo de controle foi o de FHC, 15 tentativas de instalação de CPIs. Dilma Rousseff foi o período analisado que menos teve busca de controle, foram 14 requerimentos, mas há uma explicação para isto: o governo Dilma, que foi interrompido precocemente por um processo de *impeachment*, teve somente o primeiro ano do seu segundo mandato inserido na pesquisa.

Nota-se certa discrepância nas proposições de CPIs durante o primeiro governo do Presidente Lula. Os dois primeiros governos do PT representam quase a metade dos requerimentos do período, 47% dos casos ocorreram no governo de Lula. O primeiro mandato foi o que mais sofreu tentativas de controle. Foram 13 requerimentos protocolados, entretanto, 11 destas sofreram algum tipo de bloqueio e acabaram não sendo instaladas. Somente duas foram instaladas, uma foi levada a cabo com produção de relatório final e uma sem a produção de um relatório que indicasse os possíveis culpados e crimes apurados na comissão.

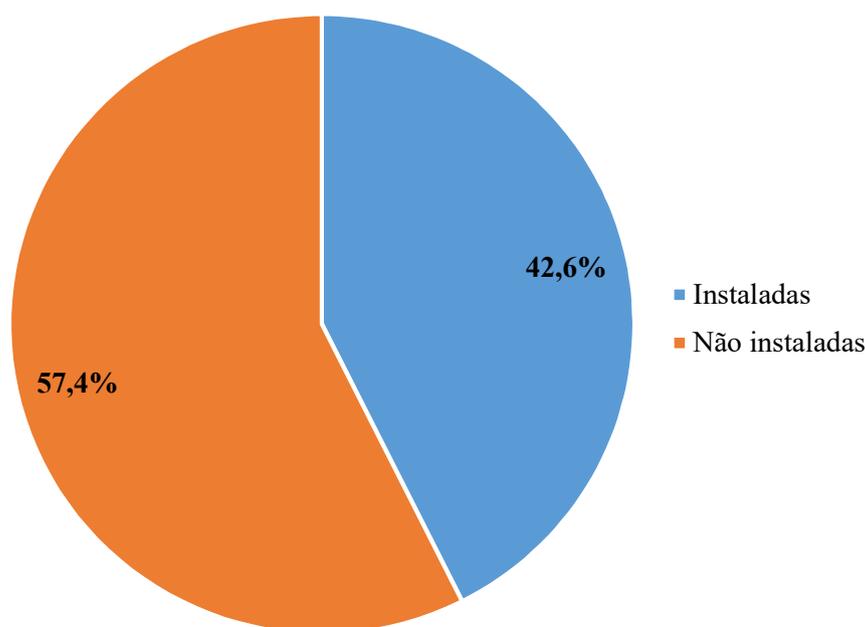
Nesse sentido, cabe destacar a importância do instrumento de controle, a CPI. O último período de governo de Dilma, que foi interrompido pelo *impeachment*, processo que durou aproximadamente dez meses, muito da retórica usada pela oposição foi usada na CPI da Petrobras que investigou o envolvimento da presidente Dilma na compra da refinaria de

Pasadena. A CPI da Petrobras foi iniciada no Senado e teve grande repercussão na mídia como um todo tendo influenciado, assim, diretamente no processo de *impeachment* de Dilma³³.

Nem toda proposta de CPI leva a instalação da mesma, como visto anteriormente. Para a instalação de uma CPI é necessário que os líderes partidários indiquem a participação dos membros que irão compor a comissão de investigação.

Durante os três grandes ciclos de governo estudado observamos que dos 54 requerimentos, apenas 23 se converteram em Comissões parlamentares de inquéritos e foram efetivadas como tal a partir da indicação dos seus componentes. Ou seja, menos da metade dos requerimentos se converteram em CPI, 42,6%.

Gráfico 1. Instalação de CPIs no Senado 1995-2015



Fonte: produção do autor com base nos dados fornecidos pelo SIC-Senado.

A Tabela 1 acima também possibilita perceber a capacidade de bloquear investidas de controle político via CPI. Quando analisada essa capacidade de frear as investidas a instalação, o governo de Dilma foi que teve a menor capacidade de controlar as investidas de controle por meio das CPIs no Senado.

³³ De modo semelhante, a CPMI que apurou o “esquema PC” envolvendo o nome do então presidente Fernando Collor, que foi ligado diretamente aos esquemas de corrupção e contas fantasmas investigadas na CPI.

Em oposição a este quadro, o governo Lula foi o que teve a maior capacidade de conter as investidas de controle. No primeiro governo lula, o escudo criado pelo partido governista e sua coalizão evitou que 84,6% das tentativas de CPIs fossem efetivadas no plenário do Senado. Essa capacidade cai no segundo governo, *apenas* 66,7% foram contidas nesse período. Aqui vale ressaltar o feito alcançado pela composição criada no governo Lula. Nem nos períodos de poder concentrado³⁴ (FIGUEIREDO, 1999; CALCAGNOTTO, 2005) foram observados esses índices de bloqueio a este mecanismo de controle.

De certo que o governo Lula construiu uma cortina de proteção ancorada em uma base fiel. Mesmo em meio a investigações externas provocadas por denúncias de compra votos de parlamentares e escândalos de corrupção, a coalizão e o partido governista foi capaz de reter a grande maioria das investidas de controle por meio da CPI. Contudo essa análise será mais aprofundada em item que tratará da importância da base que compõe o governo.

Outra informação de destaque a ser observada na primeira tabela é referente a conclusão das CPIs. Observa-se neste ponto que nem toda comissão parlamentar investigativa quando instalada é finalizada com a produção do seu relatório final. Para Figueiredo (2001) a produção de um relatório final ao término das atividades de uma comissão caracteriza a conclusão da mesma, mas que nem todas têm a pretensão de produzir um relatório. O estudo de Figueiredo mostrou que a grande parte destas comissões especiais instaladas sequer tem esse intuito, concluir-se. Nesta senda, Calcagnotto conclui que “a mera aprovação de uma CPI já é muitas vezes suficiente para produzir a correção” desejada (CALCAGNOTTO, 2005, p. 177). Por vezes, uma CPI é deixada de lado e abandonada pelos seus proponentes antes mesmo de terem seus membros indicados no plenário da casa. No Senado um total de 31,5% das CPIs requeridas foram concluídas com relatório final aprovado.

Quanto a conclusões o período de governo que teve a maior taxa ocorreu durante o período de governo Dilma. Foi um governo marcado por uma base larga e extremamente heterogenia.

Como dito, nem sempre para se produzir o efeito desejado a CPI tem que ser levada a cabo, até as últimas consequências. Por vezes o efeito político desejado se dá durante o percurso da comissão especial de inquérito. O resultado político obtido faz com que o partido possa destituir seus indicados a CPI, sem indicação de substituto. Das 5 CPIs instaladas e não

³⁴ Período de governo militar 1964 a 1985.

concluídas, podemos dizer que: 3 CPIs produziram relatório final, mas, divergências entre o presidente e o relator da CPI, impediu a aprovação dos relatórios finais.

A instalação de uma CPI é efetiva com a indicação dos nomes que comporão a mesa. Após a instalação da comissão pode ser encerrada por 3 razões: 1- conclusão dos trabalhos após aprovação do relatório final; 2- Término da legislatura; 3- e encerramento após decurso de prazo concedido em plenário da casa. Já as CPIs não instaladas são extintas³⁵ por diversos motivos. As principais razões para extinção deste tipo de comissão temporária são: 1- conversão de CPI em comissão mista; 2- Decurso de prazo sem renovação; 3- Solicitação de encerramento pela mesa diretora da CPI; 4- Retiradas de assinatura; 5- Por término da legislatura.

A tabela 2 demonstra os resultados das CPIs requeridas no Senado no período. Das 23 comissões especiais para inquérito 17 foram concluídas, enquanto a grande maioria, 45,2%, das 31 CPIs que não foram instaladas se encerraram com o término da legislatura.

Tabela 2. Situação das Comissões Parlamentares de Inquérito requeridas no senado - 1995-2015

CPIs		
Requerimentos* 54	Instaladas 23 (42,6%)	Concluídas** 17 (74,0%) Término da legislatura 2 (9,0%) Encerrada / decurso de prazo 4 (17,0%)
	Não instaladas 31 (57,4%)	CPMI 3 (9,7%) Decurso de prazo 7 (22,6%) Encerrada / decurso de prazo 3 (9,7%) Retiradas de assinaturas 4 (12,9%) Término de legislatura 14 (45,2%)

Fonte: dados tabulados pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo SIC-Senado e atualizados pelo autor.

*nesta pesquisa consideramos os requerimentos como início do controle via CPI.

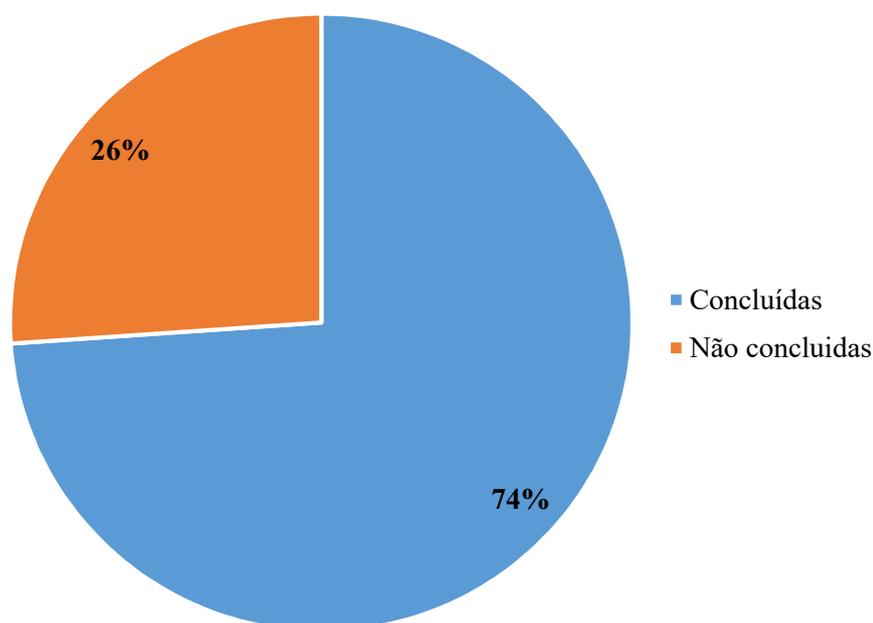
**as CPIs concluídas são as que possuem relatório final aprovado no plenário do Senado.

Dentre as CPIs instaladas podemos perceber uma elevada taxa de sucesso, onde 74% das CPIs instaladas chegaram a ser concluídas. Este número se mostra superior ao verificado por Figueiredo (1999) ao analisar as CPIs na Câmara no período de 1946 a 1999. O contexto apresentado na pesquisa de Figueiredo foi diverso por possuir dois períodos democráticos distintos, 1946 e o pós redemocratização de 1988. Contudo, é importante frisar que durante o

³⁵ O art. 76 do RISF elenca as formas de extinção das comissões temporárias.

lapso temporal verificado por Figueiredo a capacidade tanto de instalação quanto de conclusão das CPIs iniciadas na Câmara caiu drasticamente no pós-88³⁶. O principal motivo para mudança no resultado das CPIs é a alteração do quadro institucional político brasileiro. A nova configuração promovida pelo presidencialismo de coalizão produziu efeitos significativos de como a CPI seria abordada como ferramenta de controle no novo quadro institucional.

Gráfico 2. *Conclusão de CPIs instaladas no Senado - 1995 a 2015.*



Fonte: produção do autor a partir dos dados fornecidos pelo SIC-Senado.

Uma rápida observação nos números do gráfico 2 pode passar a impressão errônea de que as CPIs foram efetivas quanto a sua conclusão. Contudo, globalmente, o percentual de CPIs concluídas não atingiu um terço do volume total de comissões parlamentares de inquéritos requeridas no Senado: 31,5% das CPIs foram concluídas. Se comparado com todo o primeiro período democrático analisado por Figueiredo (2001), 1946 a 1964, houve uma redução de 57% para 31,5%. Não obstante, lembramos que Figueiredo usa como referencial as CPIs iniciadas na Câmara e a configuração e a constituição da maioria nesta Casa podem prejudicar a comparação. Ainda assim, nos possibilita uma comparação na alteração de comportamento.

³⁶ Das 89 CPIs não instaladas no período de 1946 a 1999, 70% foram após a constituição de 1988 (FIGUEIREDO, 2001).

A comparação pode ser mais sólida se confrontada aos números apresentados por Calcagnotto (2005) que buscou estender a análise ao Senado. A pesquisa de Calcagnotto observou que no período de 1952 a 1964 a eficiência em concluir as CPIs chegou a 70% no Senado. Os dados de Calcagnotto também impedem uma comparação perfeita, pois agregam nos seus dados as CPIs formadas em conjunto, as CPMIs, o que enfraquece, a princípio, a comparação.

A análise inicial de Calcagnotto (2005) corrobora com os resultados da pesquisa de Figueiredo (2001) e também destaca a mudança de comportamento dos parlamentares perante CPI. Ambos observam que após 1988, e até o ano 2000, um aumento no volume de requerimentos de CPIs em ambas as casas e uma diminuição na quantidade de CPIs concluídas. No Senado o quadro não foi diferente.

Não obstante, não podemos deixar de destacar que as CPIs não instaladas nos revelam um maior controle por parte do governo desta situação de controle político específico. Das CPIs não instaladas, em 3 casos não podemos afirmar que houve controle total por parte do governo e sua coalizão, pois foram requerimentos que se converteram em CPMI. Porém, a grande maioria acaba por ter grande interferência ou no abandono, com as retiradas das assinaturas, representando 12,9%, ou por medidas protelatórias que levariam as CPIs ao encerramento pelo fim da legislatura.

A análise de Figueiredo (2001), que é acompanhada por Calcagnotto (2005), usa como critério para definição de sucesso de uma CPI a sua simples conclusão com produção de relatório final. Contudo, cremos que avaliar o resultado de uma comissão parlamentar de inquérito a partir de um único fator, pode reduzir a capacidade de observação deste instrumento de controle político e seu alcance potencial.

O pós-88 foi determinante para a virada nos resultados da CPI. Apesar de não haver alteração nas regras de 1946 que já regiam a CPI em ambas as Casas e no Congresso, a constituição de 1988 munuiu a comissão parlamentar de inquérito com poderes equivalentes da autoridade judicial e passou a vincular o envio do relatório final da CPI para o Ministério Público (MP), principalmente se houver crime atestado na investigação parlamentar. Essa mudança institucional alterou a forma de percepção que os parlamentares e os partidos tinham deste instrumento, assim como modificou a percepção de dano potencial investido na CPI.

Assim, identificamos que a grande maioria das CPIs não são instaladas. São controladas ainda na sua fase de instalação e indicação pelos líderes partidários que ditam suas

composições. Entendemos que a simples disposição de uma ferramenta de controle nas mãos do legislativo não garante o controle.

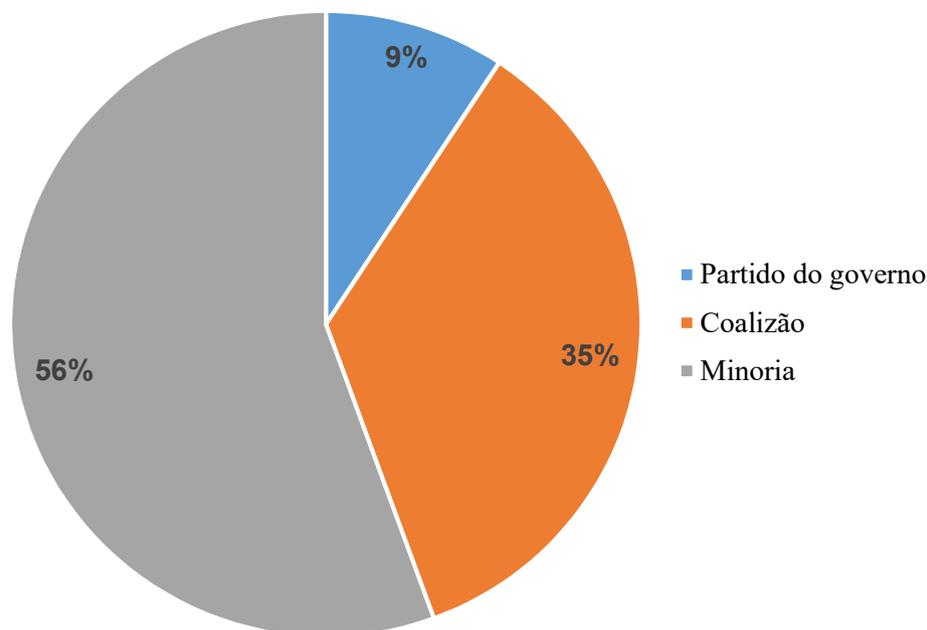
Podemos afirmar que o certo ceticismo da literatura quanto a capacidade objetiva da apuração dos fatos determinados nas CPIs pode se estender a capacidade de instalação dessas comissões investigativas no legislativo. Menos de um terço das CPIs iniciadas no Senado são instaladas e concluídas.

Desta forma podemos afirmar que o controle por parte do governo se dá ao reconhecimento da ferramenta de controle e suas potencialidades destrutivas. A instalação de uma CPI e sua sequência até a conclusão exerce um grande impacto político. Impacto que pode ser percebido na destituição de dois presidentes da república, Collor em 1992 com a CPMI que investigou a participação de membros do governo em corrupção, e de Dilma em 2016 com denúncias que envolveram o partido da presidenta em esquemas de corrupção na Petrobrás que se tornaram CPIs no Senado e na Câmara.

De certo que as comissões parlamentares de inquérito são instrumentos que extravasam o campo do controle entre poderes. Consideramos que o controle político investido na CPI é, em sua essência, um controle que se dá entre governo e minoria.

A afirmação de que o controle institucional promovido pela CPI é um controle entre governo e minoria é comprovado pelos dados do gráfico 3. Este gráfico informa a distribuição dos requerimentos de CPIs no Senado segundo a sua participação no governo. Nele vemos que mais da metade das tentativas de controle tem origem na minoria parlamentar. Ou seja, 56% dos requerimentos para abertura de CPIs no Senado são propostas por partidos fora do eixo de governo.

Gráfico 3. Distribuição dos requerimentos de CPIs no Senado por participação no governo



Fonte: produção do autor a partir dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015 e dados legislativos do CEBRAP 2017

A coalizão parlamentar e o partido de governo não chegam a agregar metade das CPIs propostas no Senado no período. Os partidos que compuseram a coalizão de governo em suas diversas formas de constituição de governo propuseram 35% das CPIs contra os 9% de tentativas de controle por parte do próprio governo.

Importante frisar a necessidade da distinção entre partido governista e coalizão de governo que se apresenta neste trabalho, pois entendemos que o controle buscado pelo partido do governo não é o mesmo pretendido pelo controle que surge nas trincheiras internas dos partidos da coalizão, e nem fora do governo, minoria. O controle tentado pelo partido governista tenta a se configurar como um bloqueio as propostas de controle vinda da oposição, ou como promoção de bandeira assumidas eleitoralmente pelos partidos: a exemplo, CPIs propostas pelo partido governista na era FHC que tinham como foco questões administrativas, uma das bandeiras do governo psdbista. E a CPI proposta pelo PT no primeiro governo Dilma, que visou bloquear a iniciativa de CPI do principal partido de oposição, PSDB, requerida no mesmo dia.

Como atestado anteriormente, as CPIs são instrumentos de controle que possuem certa predominância dos partidos que compõe a minoria parlamentar. Para Santos, as CPIs, para a oposição, “são um instrumento de combate político, combate que tem em sua raiz uma disputa pelo poder de definir as políticas de distribuição e redistribuição de recursos e incentivos

administrados pelo Estado” (SANTOS, 2006, p. 236). Assim, as CPIs estão para além da tentativa de destruição da reputação com foco eleitoral.

Não obstante, nem toda tentativa de controle via CPI se realiza em sua plenitude. Como dito, existem obstáculos criados pelos regimentos internos das Casas legislativas, que se concentram na figura do líder, e limitam, desde a sua criação, o alcance real das CPIs. O líder partidário possui a atribuição legal de indicação dos membros da CPI. As indicações são realizadas conforme a análise de mérito de investigação e, em última caso, CPIs consideradas indesejáveis acabam por não ter seus membros indicados pelas lideranças. Mesmo com a previsão regimental de indicação pelo presidente da Mesa, que à revelia do líder e respeitando o princípio da proporcionalidade, indique os membros que comporão a mesa diretora e os demais assentos da CPI, as nomeações desse tipo quase sempre ocorrem por ponderações políticas e atrasadas, o que levaria a morte prematura da CPI (CALCAGNOTTO, 2005).

Não podemos deixar de frisar que as lideranças parlamentares em ambas as casas possuem o mesmo poder em relação a nomeação dos membros da CPI. A diferença regimental que atribui maior poder aos líderes da Câmara, com o poder do colégio de líderes, não desequilibra esta prerrogativa que é vista como parelha nas duas Casas.

Assim, a partir de decisões políticas a participação do líder se reflete diretamente na instalação das CPIs quando vista de forma segmentada em governo, coalizão e minoria. O governo é fortemente bloqueado quando tenta usar esta ferramenta de controle, apenas 1 CPI em 20 anos foi instalada pelo partido governista. A principal explicação reside no uso estratégico de autopromoção que a CPI, quando usada pelo partido governista, pode ter. A única CPI instalada pelo governo foi requerida pelo PSDB, no segundo governo FHC, e estava relacionada a questões do futebol. O que pode se caracterizar como uma CPI sem potencial eleitoral ou com características destrutivas da minoria parlamentar.

Já em relação a minoria parlamentar no Senado o quadro de instalação muda. E entendemos que, em boa parte das situações, seja por conta da regra de proporcionalidade na representação dos membros na CPI. A minoria parlamentar no Senado é a que mais consegue a instalação de CPIs. Os partidos fora do governo emplacaram 46,7% dos seus requerimentos de comissões especiais de inquérito. A capacidade de instalação de uma CPI pela minoria é superior ao apresentado pela coalizão sozinha, onde 42,1% dos requerimentos se transformaram e CPI. Se comparados de forma isolada, a capacidade de instalação das CPIs pela coalizão de governo e pela minoria é muito próxima.

Tabela 3. Capacidade de instalação de CPIs pelo partido governista, coalizão e minoria., 1995-2015

CPIs propostas pelos participantes			
Instalação	Governo	Coalizão	Minoria
<i>Não</i>	4 (80,0%)	11 (57,9%%)	16 (53,3%)
<i>Sim</i>	1 (20,0%)	8 (42,1%%)	14 (46,7%)
Total Geral	5	19	30

Fonte: dados legislativos do CEBRAP 2017 associados a dados tabulados a partir da organização de dados do autor e informações do SIC-Senado.

Contudo, se agregarmos a capacidade de instalação de todo bloco de coalizão, as diferenças na capacidade de instalação de uma CPI ficam mais visíveis. O que corrobora com a ideia inicial de que a minoria além de buscar mais o controle por meio da CPI, através de uma maior frequência de requerimentos, também consegue instalar mais CPIs que o bloco de governo como um todo. Pois o baixo percentual de instalação por parte do partido governista acaba por reduzir a eficiência na instalação destas em todo o bloco.

Embora, observar a capacidade de instalação das CPIs seja um bom parâmetro para determinar quem busca mais o controle, outras variáveis são determinantes para a análise da instalação de uma CPI. O tamanho da coalizão, fragmentação partidária, partido do senador solicitante e proximidade com períodos eleitorais também podem servir de explicação de como o controle político opera por meio da CPI.

O perfil ideológico do partido governante também interfere diretamente em como se dará o controle via CPI. Figueiredo (2001) indicou em sua pesquisa que os instrumentos de controle foram um meio de controle predominantemente de esquerda. Mesmo se caracterizando como minoria parlamentar em grande parte do estudo, a esquerda se destacava como a principal linha ideológica quando o assunto era controle via mecanismos institucionais. A explicação de Figueiredo é de que as minorias têm no instrumento um meio de reequilíbrio de poder.

Enquanto a esquerda predominou o cenário do controle institucional por ser, principalmente, a minoria, partidos de centro e direita se destacaram e assumiram o controle via CPI de 1995 a 2015. O período é marcado por uma mudança no perfil ideológico do partido do governo, principalmente no que tange perfil ideológico perante ao eleitorado.

A tabela 4 nos mostra como se deu a distribuição de requerimentos de CPIs durante o período. A média de cadeiras faz referência as entradas dos senadores e a porcentagem é referente a taxa de ocupação em todo período indicado. Três partidos com perfil ideológico de centro e de direita concentraram 63% das CPIs requeridas no período. Contudo, foram partidos que tiveram grande taxa de ocupação das cadeiras no Senado, bem diferente do quadro

apresentado por Figueiredo que identificou um quadro oposto mesmo com a esquerda ocupando um pouco mais de 20% das cadeiras no congresso (FIGUEIREDO, 2001)

Tabela 4. Média de CPIs por partido em relação as cadeiras ocupadas no Senado, 1995-2015

Partidos	Media de cadeiras dos partidos	% de cadeiras no Senado	Requerimentos de CPIs	% das CPIs requeridas no período
<i>PMDB</i>	34,00	42,0%	7	13,0%
<i>PFL/DEM</i>	20,80	25,7%	10	18,5%
<i>PSDB</i>	19,60	24,2%	17	31,5%
<i>PDS/PPR/PPB/PP</i>	5,00	6,2%	1	1,9%
<i>PT</i>	12,40	15,3%	3	5,6%
<i>PTB</i>	8,00	9,9%	4	7,4%
<i>PDT</i>	5,80	7,2%	3	5,6%
<i>SEM PARTIDO</i>	4,40	5,4%	0	0,0%
<i>PSB</i>	4,00	4,9%	2	3,7%
<i>PC do B</i>	0,60	0,7%	1	1,9%
<i>DEMAIS PARTIDOS</i>	9,80	12,1%	6	11,1%

Fonte: dados legislativos do CEBRAP 2017 com adaptação do autor, dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015

Outra questão importante a ser observada é verificar se o aumento da fragmentação partidária aumenta o número de requerimentos CPIs? Pois, o aumento do número de requerimentos de CPI estaria, a princípio, ligado a quantidade de partidos presentes no Senado. A tabela 5 nos mostra como o número de partidos com representação no Senado interfere no volume de CPIs requeridas nesta Casa. Para a construção desta tabela usamos como referência as eleições, ou seja, a entrada dos senadores para formação da bancada de partidos.

O número de partidos com representação partidária no Senado se manteve com certa estabilidade ano longo das últimas 6 eleições gerais, com exceção da eleição de 2010. A variação do número de partidos representados na câmara alta se refletiu no número de partidos que buscaram controle via CPI. Percebe-se que, quanto maior o número partido presente no período, maior a possibilidade de controle pelo instrumento de controle CPI por mais partidos. Todavia, não podemos dizer o mesmo do volume de requerimentos quando comparado ao número de partidos presentes no Senado. Observou-se que não uma ligação entre a frequência no uso de CPIs com o número de partidos presentes na Casa analisada. Assim, o aumento do número de partidos no Senado só aumenta o número de partidos que usam a CPI como meio de controle político, não interferindo positivamente na frequência deste tipo de controle.

Tabela 5. Número de partidos com representação no Senado em relação ao número de partidos que requereram CPIs na Casa.

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Partidos com rep. no SF	11	10	10	12	16	10
Partidos requerentes de CPI no SF	4	4	4	6	7	4
Proposições de CPIs no SF	6	9	13	12	8	6

Fonte: produção do autor baseado em RUBIATTI, 2015, dados legislativos do CEBRAP e dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015

Não obstante, a composição da coalizão pode nos dizer algo acerca de como as comissões de inquérito se darão. Figueiredo (2001) se ancora em um fator importante para determinar como o Executivo será controlado pelo legislativo, o tamanho de sua coalizão. Se apenas variáveis políticas típicas do sistema presidencialista de coalizão, como distribuição das cadeiras, cargos distribuídos pelo executivo e a separação ideológica dos partidos, explicassem o controle político, somente os partidos fora do governo teriam motivação para controle, e partidos pertencentes a coalizão de governo teriam pouco interesse nas ações de controle (FIGUEIREDO, 2001). Porém, o comportamento do Legislativo, em especial os partidos que compõe a coalizão, frente os mecanismos de controle respondem a distância ideológica, coesão e tamanho da coalizão,

Lemos e Power (2013) observaram que, quanto mais um presidente agrega partidos em sua base de governo mais controle ele sofrerá por parte do congresso. Esta constatação se deu mesmo nas presidências de FHC e Lula, ambas reconhecidas por “coalizões amplas, heterogêneas e, geralmente, leais” (LEMOS e POWER, 2005, p, 402).

Assim, identificamos que o controle parlamentar vem de todos os lados do Legislativo. Tanto minorias parlamentares, as mais interessadas no controle, quanto partidos que fazem parte da coalizão de governo. A afirmação de Lemos e Power sintetiza a relação de controle entre os agentes desde 1995:

Suspeitamos que o aumento do controle legislativo desde 1995 é uma resposta à cristalização dessas bem-sucedidas estratégias governamentais: ao ingressarem em coalizões pró-governo e dividirem o poder, os partidos tentam, simultaneamente, conter o poder do executivo, via aplicação de controle (LEMOS e POWER, 2013, p, 402).

A Tabela 6 nos auxilia a perceber como se deu a controle relacionado ao tamanho da coalizão em relação ao uso da CPI como meio de controle institucional. Identificamos que no período controlado na pesquisa, nenhuma formação de coalizão teve uma presença significativa em relação ao requerimento de CPI no Senado.

Tabela 6. Relação entre o tamanho da coalizão e CPI no Senado. 1995-2015

Coalizão/ presidente	Partidos da coalizão	Número de senadores no início da coalizão	% de cadeiras no início da coalizão no SF	Número de CPIs no período da coalizão	% de CPIs atribuídas a coalizão no SF
FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB	56	69,1%	4	7,4%
FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	68	84,0%	2	3,7%
FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB	66	81,5%	9	16,7%
FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB	40	49,4%	0	0,0%
Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	31	38,3%	8	14,8%
Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	46	56,8%	2	3,7%
Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	43	53,1%	2	3,7%
Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	43	53,1%	0	0,0%
Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	43	53,1%	1	1,9%
Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	45	55,6%	1	1,9%
Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	49	60,5%	10	18,5%
Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	46	56,8%	1	1,9%
Dilma I 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	53	65,4%	2	3,7%
Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	56	69,1%	2	3,7%
Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	51	63,0%	4	7,4%
Dilma II 1	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	56	69,1%	2	3,7%
Dilma II 2	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	56	69,1%	4	7,4%

Fonte: tabela produzida pelo autor a partir de dados legislativos do CEBRAP 2017 e SIC-Senado.

A coalizão que mais buscou o controle por meio da CPI foi a segunda formação de coalizão do segundo governo Lula, correspondendo a menos de 20% das CPIs naquele período. Outros dois períodos tiveram um volume de CPI atribuída a coalizão fora da normalidade apresentada ao longo do tempo, que foi de se manter em menos de 10% das CPIs apresentadas no período.

O número de cadeiras ocupadas pelos partidos da coalizão de governo não se mostrou determinante no controle via CPI como sugere Lemos e Power (2005). O governo de FHC mostrou as duas maiores taxas de ocupação de cadeiras no Senado onde somente uma delas mostrou uma frequência acima do normal. A coalizão com a maior predominância de cadeiras na Casa, 84%, ficou dentro da mediana indicada para todo o período da pesquisa. Em contraponto, a menor taxa de ocupação da coalizão, formada no primeiro ano do governo Lula, preenchendo apenas 38,3% das cadeiras no Senado, obteve uma das maiores taxas de requerimentos de CPIs apresentadas no período.

Portanto, a taxa de ocupação das cadeiras no Senado não explica, a princípio, como a coalizão de governo formada no Senado usa a CPI para controlar o Executivo. A coalizão, aparentemente, não controla o Executivo por meio das comissões de investigação parlamentar a partir de outros estímulos.

Do mesmo modo se apresenta a interferência do número de partidos que compõe a coalizão. A quantidade de partidos agrupados na coalizão de governo também não se mostrou determinante para um aumento da frequência de controle por meio da CPI. As maiores coalizões foram percebidas no governo de Dilma e Lula, com 10 e 9 partidos presentes na coalizão de governo, respectivamente. No caso do governo Dilma não foi identificado nenhuma alteração no comportamento da coalizão perante o instrumento de controle. Uma coalizão mais ampla ou reduzida não alterou o resultado naquele momento.

O caso do governo Lula, em especial o primeiro ano do governo e fim do seu último mandato, foi marcado por uma ampla coalizão. O primeiro período citado foi marcado pela transição de um governo com características centristas para um pretense governo de centro-esquerda. O que forçou o governo Lula a atrair um variado número de partidos para, mesmo assim, obter o menor percentual de apoio no Senado no período. Esse quadro, nesse momento, resultou em um aumento do controle da própria base de governo. Ou seja, um aumento na fragmentação dentro da coalizão, associada a uma baixa taxa de ocupação das cadeiras do Senado, resultou em um aumento do número de controle via CPI endógenas.

Na mesma senda, o segundo período do governo Lula, como identificado anteriormente, também apresenta uma amplitude na coalizão de governo, contudo, conseguindo atingir a mediana das cadeiras do Senado. Este foi um quadro que também resultou em um aumento da taxa de CPIs propostas no seio da coalizão de governo.

Os dois governos são marcados por questões exógenas e que interferiram na governabilidade e na relação do Executivo com o Legislativo. O governo Lula se notabilizou por ser um governo com ampla aprovação popular e estabilidade econômica, o que muito possivelmente interferiu no tipo e volume de controle sofrido. Diferentemente, o governo Dilma, que no primeiro mandato bateu o recorde de aprovação para um Presidente, 79%³⁷, mas que após as “jornadas de junho de 2013” ela já não dispunha do mesmo apoio popular, justificado e agravado por uma forte instabilidade política. Desenhou um cenário propício, tanto para coalizão quanto para partidos fora do governo, atuarem como agentes de controle. Contudo, a perda de popularidade no final do primeiro governo Dilma não foi um incentivo suficiente para se converter em aumento de controle via CPI. O processo de impeachment, que também é uma ferramenta de controle político, sofrido pela presidente Dilma influenciou no volume de controle e na capacidade de retenção destes, pois já havia um processo secundário de controle formado no seio do legislativo.

No entanto, qual a relevância do tamanho da coalizão de governo na capacidade de retenção do controle exógeno ou na consecução das suas investidas de controle via CPI?

³⁷ CNI/Ibope de março de 2013.

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc

Tabela 7. Coalizão governamental em relação a requerimento e instalação. 1995-2015.

Coalizão	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Req. CPI		Instalação da CPI	
	Início	Fim		Coalizão	Minoria	Coalizão	Minoria
FHC I 1	01/jan/95	25/abr/96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	2	2	0	2
FHC I 2	26/abr/96	31/dez/98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	2	0	1	0
FHC II 1	01/jan/99	05/mar/02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	8	1	4	0
FHC II 2	06/mar/02	31/dez/02	PSDB - PMDB - PPB	0	0	0	0
Lula I 1	01/jan/03	22/jan/04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	2	6	0	1
Lula I 2	23/jan/04	31/jan/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	1	1	0	1
Lula I 3	01/fev/05	19/mai/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	0	2	0	0
Lula I 4	20/mai/05	22/jul/05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	0	0	0	0
Lula I 5	23/jul/05	31/dez/06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	0	1	0	0
Lula II 1	01/jan/07	01/abr/07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	0	1	0	1
Lula II 2	02/abr/07	27/set/09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	1	9	0	3
Lula II 3	28/set/09	31/dez/10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	0	1	0	0
Dilma I 1	01/jan/11	01/mar/12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	0	2	0	2
Dilma I 2	02/mar/12	02/out/13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	2	0	1	0
Dilma I 3	03/out/13	31/dez/14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	3	1	1	1
Dilma II 1	01/jan/15	18/mar/15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	1	1	1	1
Dilma II 2	19/mar/15	16/mar/16	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	2	2	1	2
				24	30	9	14

Fonte: tabela produzida pelo autor a partir de dados legislativos do CEBRAP 2017 e SIC-Senado.

A tabela 7 nos possibilita ver que durante os dois governos de Lula nenhuma CPI foi instalada pelo partido do presidente e nem por partidos da que compunham a coalizão. De certo

que poucas foram as tentativas de controle via CPI por parte da maioria parlamentar presente naquele momento no Senado. Ainda assim é um fato que não ocorre nos outros governos.

Durante o governo Lula não houve grande variação no tamanho da coalizão de governo. O período em que a coalizão de governo foi menor, como apenas 6 partidos compondo a coalizão, foi curto, apenas dois meses, e nesta composição nenhuma CPI foi requerida. A estabilidade no tamanho da coalizão de governo se refletiu em baixo requerimento por parte dos partidos que formavam o governo naquele momento. A entrada do PMDB no governo logo no segundo ano de governo de Lula, não alterou o comportamento da coalizão e tampouco incentivou a minoria a buscar mais essa via de controle. Assim, todas as CPIs instaladas durante o governo Lula foram requeridas por partidos que pertenciam a minoria parlamentar fora do governo.

Diferentemente do governo Lula, o período de governo da presidenta Dilma foi um período de reequilíbrio nas ações de controle político por meio da CPI. Governo e minoria de apoio parlamentar no Senado passaram a buscar esta via de controle de forma mais equilibrada. O governo de Dilma ficou caracterizado por uma mudança na postura dos partidos aliados ao governo. A minoria só superou a coalizão de governo apenas no primeiro ano de governo de Dilma. Os anos seguintes foram marcados por uma preponderância inicial por parte da coalizão, seguido por um equilíbrio nos requerimentos de CPI.

Contudo, apesar de uma aparente paridade nas ações de controle via CPI, a minoria partidária é mais efetiva. Os partidos enquadrados fora do governo tiveram mais sucesso na hora de instalar seus requerimentos de CPI. A minoria instalou mais mesmo requerendo menos CPIs que a base aliada ao governo Dilma, foram 6 CPIs instaladas contra 4, respectivamente. A mudança de comportamento não é observada somente no quesito requerimento e instalação, mas também pode ser percebido através dos partidos requisitantes. Das 6 CPIs instaladas no período de governo Dilma 3 foram do PSDB, principal partido de oposição e rival histórico, e 3 do PSOL, partido que se alinha ideologicamente com o partido de governo, mas que se caracterizou por ser forte oposição ao governo do PT.

Os governos de FHC foram marcados por uma forte presença dos partidos aliados ao governo. A coalizão de governo formada pelo PSDB requereu mais CPIs apesar de possuir uma coalizão menor, em todos os sentidos, número de senadores pertencentes e de partidos compondo a base de apoio ao governo. A oposição, por sua vez, pouco se movimentou em relação as CPIs no período. Apesar de possuir a maioria das cadeiras no Senado a oposição não usou CPIs para constranger e pressionar o chefe do executivo.

Assim, a distribuição de requerimentos de CPI no Senado não se comportou como o esperado, ou seja, com uma maior presença da coalizão nas ações de controle via CPI. Mas esta afirmação só se torna verdadeira por conta do comportamento da coalizão e partido de governo durante o governo Lula. Nos demais períodos de governo a coalizão de governo formada pelo partido do presidente foi a que mais requereu CPIs, coadunando com o pensamento de Figueiredo (2001) e com os achados de Lemos (2005). Não obstante a isso, a continuidade das propostas, ou seja, a instalação, foi mais eficiente do lado dos partidos que estão fora do governo.

Tabela 8. *CPIs requeridas segundo período de Governo. 1995-2015*

Período de governo	Participação no Governo			Total período de gov.
	governo	coalizão	minoridade	
<i>FHC I 1995-1998</i>	0	4	2	6
<i>FHC II 1999-2002</i>	2	6	1	9
<i>Lula I 2003-2006</i>	2	1	10	13
<i>Lula II 2007-2010</i>	0	1	11	12
<i>Dilma I 2011-2014</i>	1	4	3	8
<i>Dilma II 2015-2016</i>	0	3	3	6

Fonte: CEBRAP 2017 e dados tabulados pelo autor a partir dos dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015

A Tabela 8 nos mostra a distorção na busca pelo controle via CPIs nos períodos de cada governo. O responsável, em grande parte, pela distorção foi o PSDB. O partido que sempre se apresentou como o partido que ocupa o lado oposto do PT, principalmente no tocante eleitoral, foi responsável por mais da metade das CPIs durante todo o governo Lula. O PSDB foi responsável por 57,1% das CPIs solicitadas pela minoria, sendo responsável, então, por centralizar essas ações de controle. Durante o primeiro mandato do presidente Lula, o PSDB foi responsável por 70% das comissões parlamentares de inquérito.

Entretanto, apesar do volume de tentativas de controle político, o PSDB não conseguia dar continuidade as suas ações, visto que somente 16,7% das suas proposições deram

seguimento. Logo, os partidos que se organizaram a partir da coalizão governamental conseguiram bloquear as tentativas de CPI ainda na sua fase inicial.

3.1.1 OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS DA CPIs NO SENADO

Vimos, até o momento, a importância do tamanho da coalizão de governo para CPI. A amplitude da coalizão em relação ao volume de proposta e instalação desse tipo de controle depende das relações conjunturais e específicas de cada governo. Embora o tamanho da coalizão se mostre determinante ao controle via comissão parlamentar de inquérito, as ocupações dos espaços destas comissões especiais são fundamentais para o desdobramento e continuidade do controle.

Apesar de que uma comissão parlamentar de inquérito não precise ser levada a cabo para produzir os efeitos desejáveis, principalmente dentro da coalizão, a continuidade da CPI, com sua instalação e demais fases do processo de investigação nas casas legislativas, dão mais visibilidade e geram maiores impactos perante a opinião pública (LEMOS, 2005). E neste cenário, identifica-se como ator relevante à CPI, a figura do líder de partido ou bloco partidário.

Os líderes buscam defender os interesses de seu partido, logo, as ações prejudiciais ao seu partido ou a membros tendem a serem bloqueados. Pois, uma vez instalada, uma CPI pode fugir do controle e produzir efeitos de difícil reparação e de altos custos para o partido. Desta forma, tão ou mais importante é, para o partido, ocupar espaços estratégicos a vida de uma CPI.

A mesa diretora da CPI determina o seu rito e o ritmo. Os papéis de presidente, vice-presidente e relator são chaves para produção de resultados a partir do seu relatório final. O presidente controla as ações de convocação para prestar depoimentos de membros do governo e de autoridades importantes ao processo legislativo. É o presidente que controla os poderes análogos das autoridades do judiciário atribuídos a CPI. O relator é a peça que tece documento final, determinando seus resultados e indicando seus possíveis desdobramentos.

Podemos perceber na tabela 9 que há preocupação da coalizão em ocupar os espaços de decisão da comissão. Em números gerais, a oposição dominou as proposições de controle via CPI, foram 14 requerimentos que se transformaram em CPI contra 9 solicitações exitosas por parte da coalizão. De certo que algumas das demandas internas da coalizão não tinham potencial para causar dano ao partido governista e nem causar instabilidade política, já que assumimos

que esse é um dos focos da CPI, controlar, investigar e constranger a ponto de desestabilizar o governo.

Durante o período analisado, apenas o governo de Fernando Henrique Cardoso as propostas de CPI tiveram maior êxito por parte do partido do governo e de sua base de coalizão. Este domínio não se limitou a simples proposição de CPIs. A ocupação das instâncias decisórias dentro da CPI foi amplamente dominada pela coalizão de governo formada a época. A minoria, por sua vez, não conseguiu dominar esta ferramenta de controle, a não ser em uma única CPI referente ao Sistema Financeiro, 1996. Este foi um tema tido como estratégico pelo governo FHC sendo que esta comissão especial para investigação foi a segunda das três CPIs sobre a mesma temática no primeiro governo FHC. O PP, partido considerado mais à direita no espectro político, assumiu a presidência da comissão especial em questão e o PT ficou encarregado de produzir o relatório final. Contudo, a CPI que investigou o sistema financeiro naquele ano, não teve o seu relatório final aprovado em plenário e sua instalação foi amplamente questionada na casa, pois não possuía os requisitos básicos para aprovação do requerimento, o que nos faz presumir a tentativa forçada de instalação de uma CPI dominada pela oposição. Ou seja, a única possibilidade de controle por parte da minoria foi abafada por manobras e tentativas de enfraquecer a CPI por parte da coalizão.

Tabela 9. Ocupação dos espaços da CPI pelo partido governista, coalizão e minoria.

Período de governo	CPIs instaladas		Presidência da CPI		Relatoria da CPI	
	Coalizão	Minoria	Coalizão	Minoria	Coalizão	Minoria
<i>FHC I 1995-1998</i>	1	2	2	1	2	1
<i>FHC II 1999-2002</i>	4	0	4	0	4	0
<i>Lula I 2003-2006</i>	0	2	0	2	1	1
<i>Lula II 2007-2010</i>	0	4	2	2	2	2
<i>Dilma I 2011-2014</i>	2	3	4	1	4	1
<i>Dilma II 2015-2016</i>	2*	3*	2	2	3	1
TOTAL	9	14	14	8	16	6

Fonte: dados legislativos CEBRAP, dados tabulados pelo autor.

Obs. Uma CPI foi instalada mais não teve a distribuição da mesa diretora por parte da mesa da presidência do Senado. CPI dos fundos de pensão no segundo governo Dilma.

*CPI instalada, mas sem definição de presidência e relatoria.

Como já visto, o PSDB foi de longe o partido que mais vezes buscou controle por meio das CPIs, principalmente durante o governo de Lula. Contudo, somente em quatro oportunidades o partido conseguiu ocupar a presidência deste tipo de comissão, e em um único

caso o partido ficou responsável pela relatoria da comissão especial de investigação. Destas, podemos considerar que apenas uma CPI tinha potencial desestabilizador para o governo em questão. Foi durante o segundo governo Dilma que o PSDB conseguiu lotar um Senador no cargo de presidente da comissão especial, não obstante, a CPI que investigou o Conselho Administração de Recursos Fiscais – CARF e que foi presidida pelo mesmo senador requerente, Ataídes Oliveira, acabou limitada por ter relatoria de um partido fortemente ligado a base de apoio ao governo do PT, o PCdoB.

Já em relação a relatoria atribuída ao PSDB, também teve seu alcance limitado pela presidência da CPI. O partido governista, PT, ocupou a presidência da CPI na tentativa de obstar o andamento, protelar³⁸ o processo de convocação de autoridades e controlar os possíveis impactos produzidos pelo relatório final.

Por outro lado, o comando das CPIs instaladas durante o governo Lula não acompanhou o panorama descrito durante o governo de Fernando Henrique. A coalizão de governo perde força e passa a dividir os principais cargos com as minorias parlamentares no Senado. O primeiro governo Lula foi marcado por uma forte presença da minoria requerendo CPIs, onde a base formada pelo PT conseguiu obstruir a continuidade da grande maioria dos requerimentos. Contudo, as comissões de inquérito que conseguiram ser instaladas pela minoria no Senado foram amplamente dominadas pela própria minoria, principalmente o primeiro governo Lula.

As duas únicas CPIs instaladas durante o primeiro mandato do PT tiveram como presidente partidos que estavam fora da coalizão. A primeira CPI instalada, ainda no primeiro ano de governo do presidente Lula, teve amplo domínio da oposição que ocupou presidência e relatoria da comissão. Entretanto, a CPI que investigou a política de plantio de soja transgênica não foi concluída, sendo encerrada após sofrer contínuos decursos de prazo até o final daquela legislatura. A coalizão de governo durante o primeiro governo Lula, apesar de agir de forma articulada e contra as instalações das CPIs no período, só conseguiu a relatoria da CPI dos Bingos³⁹. A CPI que investigou os bingos clandestinos no Brasil foi extremamente truncada e só foi concluída mais de dois anos e meio após o requerimento que deu início a comissão investigatória.

³⁸ A CPI que investigou o HSBC, 2015, durou 450 dias e investigou a abertura de contas no exterior destinadas a lavagem de dinheiro e recursos ligados a corrupção. A CPI foi concluída e o relatório final não solicitou indiciamento de nenhum agente político junto ao MPF.

³⁹ A CPI dos Bingos deu início a uma série de investigações no sobre o tema. O MPF, posteriormente, identificou relações do agente político Waldomiro Diniz que estava diretamente ligado a um esquema de lobby das casas de apostas. Da CPI dos Bingos derivou a CPI Waldmiro Diniz.

Durante o segundo governo Lula as ações investidas de controle através das comissões parlamentares de inquérito passaram a ser mais coordenadas. Tanto minoria parlamentar quando coalizão, principalmente o partido do governo, passaram a dividir os espaços determinados como chave às CPIs. O PT passou a se preocupar em ocupar o cargo de presidente das comissões na tentativa de acelerar o processo de conclusão e reduzir o tempo de exposição à mídia em relação as temáticas abordadas nas CPIs.

A CPI do apagão aéreo e da Petrobras, que viria ser a primeira de sucessivas tentativas de CPI sobre o tema, tornam bem evidente a estratégia do partido governista a época e se apresentou como exitosa naquele momento. Estas CPIs foram as mais rápidas de todo o período de governo petista, 226 e 236 dias, respectivamente.

O segundo governo do presidente Lula foi marcado, então, pela alternância na presidência das comissões especiais de investigação, seguindo pela mesma variação na relatoria destas CPIs. Quando a minoria ocupava a presidência, a coalizão ficava encarregada de produzir o relatório final da comissão e vice e versa.

A alternância na ocupação dos cargos estratégicos foi interrompida com a ausência da coalizão de governo somente durante a CPI da Pedofilia, 2008⁴⁰. A CPI foi requerida pelo Senador Magno Malta, PR-ES, que também assumiu a presidência da comissão especial voltada a investigar redes de pedofilia nacional e internacional. Foi uma CPI com grande visibilidade midiática, por se tratar de assunto polêmico. Esta foi a última CPI do PR enquanto oposição ao governo petista.

A partir de então, do final do ciclo de governo do presidente Lula até o final do período analisado na presente pesquisa, todas as CPIs instaladas e com a definição da mesa diretora instituída na Casa tiveram a presença dos partidos de coalizão em cargos estratégicos nas comissões parlamentares de inquérito.

Com efeito, todo o governo da presidenta Dilma foi pautado pela presença da coalizão de governo nos principais cargos da CPI. Um domínio claro do partido de governo que buscou atuar com os demais partidos da coalizão no controle das investidas da minoria. Em dois momentos a junção de forças entre partido governista e coalizão foi determinante. A CPI da Espionagem⁴¹ e a segunda CPI Petrobras foram destaques durante o primeiro mandato de

⁴⁰ A CPI da Pedofilia foi a segunda mais longa a ocorrer no Senado. Foram 1038 dias de exposição sobre o tema e produção de um relatório final que derivou o maior número de produção legislativa, 14 Projetos de Lei do Senado – PLS.

⁴¹ CPI criada para investigar os grampos a presidência da república e a pratica de espionagem por parte do governo norte americano. Caso ficou conhecido através do vazamento de informações do Wikileaks.

Dilma. A primeira CPI se notabilizou pela defesa do governo por um aliado histórico, PCdoB, que presidiu a comissão e teve o PMDB, já pertencente ao governo e principal aliado. Doutro modo, a CPI que investigou as operações e contratos firmados pela Petrobras, tendo o PMDB como presidente e o próprio PT com a relatoria da CPI.

A última CPI a ser instalada no primeiro governo Dilma foi a terceira das quatro tentativas de CPI sobre o envolvimento de agentes políticos com contratos e possíveis formações de caixa dois formados a partir da Petrobras. A CPI da Petrobras que investigou a compra e venda da refinaria de Pasadena, a construção de plataformas e o Propinoduto, como ficou conhecido na mídia o caso de desvio de dinheiro a época, é um caso emblemático. Ela expõe questões importantes acerca do controle político por meio das CPIs. Pois, a comissão especial em questão demonstra como os partidos se movimentam a partir desta ferramenta de controle.

A terceira CPI criada sobre a Petrobras foi requerida pelo PSDB ao mesmo tempo em que uma comissão idêntica era apresentada à presidência da Casa por parte do PT. O requerimento do PSDB foi apresentado pelo senador Álvaro Dias, PSDB-PR, então terceiro líder do partido, e representando o PT o senador Humberto Costa, PT-PE, líder do partido dos trabalhadores no Senado. As CPIs tiveram redação do requerimento muito parecidas, objetos determinados semelhantes, e preenchiam os requisitos mínimos necessários para sua instalação. A única distinção ficou por parte do requerimento apresentado pelo PT, que introduziu questões relativas as possíveis atividades ilegais atribuídas ao governo do PSDB no governo de São Paulo⁴². Contudo, somente o requerimento do PSDB teve prosseguimento e indicação para composição e início dos trabalhos desta comissão especial. O PT e o seu principal aliado no congresso, PMDB, ocuparam a relatoria e presidência, respectivamente.

Para além dos dois requerimentos apresentados no Senado, outro protocolo foi apresentado a presidência do congresso requerendo uma CPMI. As duas comissões seguiram praticamente com a mesma distribuição de cargos, presidência para o PMDB e relatoria para PT. Contudo, os resultados foram diferentes nas duas comissões. Na CPI instalada no Senado ocorreram vários requerimentos que geraram obstáculos ao avanço dos trabalhos na CPI. O relatório final acabou não sendo votado em plenário da Casa, e a comissão foi encerrada sem a devida votação de homologação do relatório final. Em oposição ao resultado institucional

⁴² A CPI protocolada pelo PT incluiu como objeto as denúncias de superfaturamento no metrô de São Paulo e Distrito Federal.

ocorrido no Senado, a CPMI terminou os seus trabalhos com a aprovação de seu relatório final. Nas duas CPIs a relatoria ficou a cargo do PT, partido citado nas investigações e maior interessado nas apurações.

O caso apresentado acima representa as tensões presentes no controle político por meio das comissões parlamentares de inquérito. A minoria atuando na tentativa de gerar constrangimento e exposição de fatos que possam causar alguma noda ao partido envolvido, em especial ao partido do presidente, do outro lado o governo agindo a partir dos cargos chaves a comissão na sua defesa, e no meio de tudo a coalizão de governo atuando conforme as necessidades postas.

O loteamento dos cargos que determinam o andamento da CPI é importante principalmente para o governo em questão. Tão importante que durante o governo de Dilma, nenhuma CPI instalada no Senado ficou sem a presença da coalizão de governo em cargos estratégicos.

Desta forma, a coalizão de governo sempre tenta se fazer presente nas cadeiras mais importantes nas comissões. Hora ocupando a presidência, hora produzindo o relatório final da CPI. De certo é que a ocupação desses cargos é essencial para os resultados da comissão especial. Com a presidência nas mãos da coalizão ou do partido de governo o ritmo pode ser controlado e reduzido a benefício dos interessados. Assim como a relatoria da comissão pode produzir um relatório final que suavize pontos sensíveis aos partidos da base de governo.

3.1.2 DISTRIBUIÇÃO POR TEMAS E PREFERENCIAS.

Como visto, a CPI atende uma função primordial no sistema político nacional, pois se presta a exercer controle político das ações do poder Executivo, principalmente, através do constrangimento e da visibilidade alcançada pelo instrumento em questão. Ainda que possa parecer uma atividade de controle indiscriminado e aleatório, a sua utilização costuma obedecer certos critérios quanto a seleção do tema e a pertinência de seus objetos envolvidos.

O tema abordado em uma CPI é sempre uma questão relevante e delicada aos atores envolvidos. A literatura observa que os temas são pontos importantes ao controle como um todo. Figueiredo (2001) já atentava para a predileção do controle institucional a matérias sensíveis ao governo. Observou, também, que temas encarados como importante pelo governo não tinham conclusão, nem mesmo foram instaladas.

Figueiredo ao analisar dois momentos distintos na democracia brasileira, pode observar que o comportamento quanto a certas matérias abordadas foram diferentes, e atestou que no pós-1988, o governo teve uma maior capacidade de influenciar os resultados das comissões parlamentares de inquérito, evitando seja sua instalação, seja a conclusão de investigações que o afetem mais diretamente (FIGUEIREDO, 2001)

Assumimos, então, que dependendo do tema a ser investigado por uma CPI o comportamento do governo e de sua base mudam. Governo e coalizão, a depender do interesse da coalizão, a bloquear e impedir os avanços da investigação com medidas protelatórias, retiradas de assinatura, frustrando reuniões da comissão de inquérito, o que, por fim, limita os seus resultados formais.

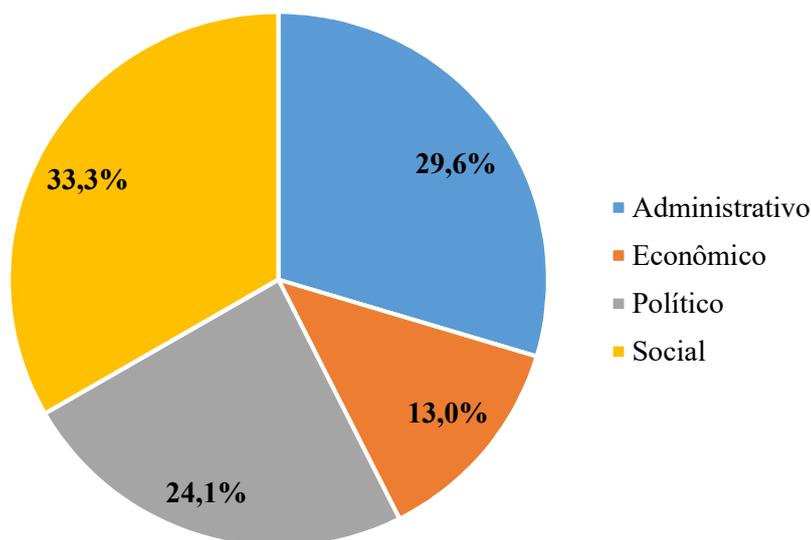
Assim, a temática das CPIs requeridas de 1995 a 2015 são um elemento importante a ser investigado para melhor entender o funcionamento do controle institucional. A literatura (FIGUEIREDO, 2001; CALCAGNOTTO, 2005; LEMOS, 2005; LLANOS e MUSTAPIC, 2005) indica que o controle é, quase sempre, condicionado ao tema e aos atores envolvidos no objeto da CPI. Apesar de não haver pesquisa que relacione o tema identificado como objeto central da comissão especial investigativa nas casas legislativas, a grande maioria dos estudos indicam a admissibilidade de o *sucesso* de uma CPI, ou a instalação da mesma, está diretamente ligado ao tema a ser discutido e investigado através deste instrumento de controle.

Para esta pesquisa foram usados quatro grandes grupos de tema: administrativo, econômico, político e social. No qual cada grupo agrega os objetos determinados afins a serem investigados nas comissões. Apesar de partimos da ideia de que toda CPI assume o papel de controlar politicamente o Executivo, compreendemos que este controle pode assumir faces diferentes. O tema social é proposto pelo autor por se destacar como principal tema investigado, principalmente após o período de governo do PSDB. A agregação nos possibilita perceber como cada período de governo foi controlado, as predileções de controle da minoria e o comportamento da coalização.

Inicialmente a distribuição das CPIs por tema se mostra bastante equilibrada e distribuída entre três temáticas, Administrativo (29,6%), Político (24,1%) e Social (33,3%). O Gráfico 4 também nos mostra que a temática Econômica, 13,0%, não apresentou durante o período indicado na pesquisa ser um tema relevante para as Comissões Parlamentares de Inquérito. Apesar de certo equilíbrio na preferência entre os três temas, a área Social se destacou como a área com maior busca por controle político através da CPI. Creditamos esta preferência

pela por se tratar de temas mais sensíveis ao eleitorado e que trazem mais peso à responsabilização política, principalmente nas áreas da saúde, segurança e moradia.

Gráfico 4. Distribuição de CPIs por temas 1995 a 2015



Fonte: dados tabulados pelo autor a partir dos dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015

A área Social também é destaque nas análises de Figueiredo (2001). A autora já observava que a área social era tema sensível ao governo por afetar diretamente outro tipo de *accountability*, o vertical. A esquerda naquele momento, 1988 a 1999, categorizada no período como minoria, foi a que mais buscou controlar o governo por meio de CPIs, contudo com pouca expressão em suas investidas. Já em relação ao período abordado nesta pesquisa, foram 18 requerimentos protocolados à mesa com intuito de investigar diversos temas ligados à área social.

Em relação ao tema das CPIs, Baracho (2001) comenta que as CPIs criadas até 1988 tinham como foco principal uma abordagem concentrada em temas intrinsecamente político-administrativo e financeiro-orçamentário. Sendo, então, a partir da nova ordem constitucional a construção de um novo paradigma no controle político via CPI.

Já Lemos (2005) ao abordar as temáticas mais frequentes de controle por meio das audiências públicas, verificou que o Senado, de 1998 a 2004, também ficou na ordem de 33% sobre controle focado na área social.

Lemos observa em sua pesquisa um ponto importante acerca dos temas das audiências públicas nas Casas legislativas. Salienta que a temática com a maior parcela de controle é a econômica, que é, segundo a autora, justamente a área a qual o parlamento é relegado a segundo plano na produção legislativa.⁴³

A Tabela 10 nos mostra a frequência ocorrida em cada período de governo de 1995 a 2015. Podemos perceber que CPIs com temas Administrativos e Políticos são recorrentes em todos os períodos de governo, pois, pelo menos, uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tema foi requerida em cada período apresentado.

O quadro abaixo também demonstra que CPIs com temáticas sociais tiveram seu auge durante os dois governos de Lula, foram cinco requerimentos de CPIs em cada um dos dois governos. Este dado se torna interessante, pois identificamos no campo social um campo de forte presença do partido de governo, o PT. Se somados ao período de governo de Dilma, as CPIs com temáticas sociais contabilizaram 16 CPIs, ou seja, 88,9% das CPIs com abordagem social foram propostas durante um governo com forte vínculo a temática social.

Tabela 10. CPIs requeridas no Senado: Tema e período de governo. 1995-2015

Período de governo	Administrativo	Econômico	Político	Social
FHC I 1995-1998	2	3	1	-
FHC II 1999-2002	4	1	2	2
Lula I 2003-2006	2	3	3	5
Lula II 2007-2010	4	-	3	5
Dilma I 2011-2014	2	-	3	3
Dilma II 2015-2016*	2	-	1	3
Total Geral	16	7	13	18

Fonte: SIC-Senado e informações tabuladas pelo autor.

* O período foi interrompido dia 31 de agosto de 2016 com a votação final do impeachment.

Em contrapartida, durante o mesmo período de governo petista, o volume de CPIs com a temática Econômica foi a menor dentre todas investigações. As investigações sobre a temática econômica ocorreram durante o primeiro governo de Lula, mais precisamente durante a primeira metade do governo, e foram investigações voltadas a práticas irregulares no Banco do Estado do Paraná. Tanto o PT quanto o PSDB tentaram instalar CPIs sobre o escândalo do

⁴³ A área econômica representa um total de 17% do controle via audiência pública no Congresso e mais de 24% só no senado. Ver Tabela 4.7 em LEMOS, 2005.

Banestado.⁴⁴ A CPI do Banestado foi, também, um caso emblemático e que expôs a polarização entre PT e PSDB, principalmente no campo eleitoral para Presidente. Foram três CPIs seguidas com o mesmo objeto, no qual a primeira, requerida pelo PSDB, sofreu com a retirada de assinaturas, e as outras duas, que foram protocoladas no mesmo dia, foram convertidas em CPMI.

De certo é que quando a temática principal está relacionada a questões econômicas e financeiras, a CPI parece não ser o mecanismo de controle predileto, principalmente para o Senado. Tanto que não há requerimento que o aborde como tema principal nos três últimos governos. O que nos parece inusitado, pois o tema não é abordado apesar da crise econômica de 2008, e de ter sido aclamado, pela oposição, como o principal motivo para o *impeachment* da presidente Dilma em 2016. Visto que a principal retórica para o julgamento político da Presidente tenha sido as possíveis pedaladas fiscais e instabilidade na econômica.

Em seguida, outra temática bastante explorada como tema principal de CPIs Senado foram as que abordam temas Administrativos do governo. Temática recorrente em todos os ciclos de governo envolvidos na pesquisa, as questões administrativas do Estado parecem questionar a capacidade de governar e administrar o próprio Estado. A temática foi predominantemente abordada por partidos voltados à direita e a ao centro do espectro ideológico, ficando concentrada em apenas três partidos: PSDB, PMDB e PFL/DEM. A esquerda, por sua vez, requisitou CPIs com temáticas administrativas do Estado em dois momentos, e sempre sem gerar maiores embaraços ao governo.⁴⁵

Sobre os requerimentos puramente políticos, no qual a investigação recai principalmente sobre agentes políticos e partidos, também foram uma constante em todos os períodos de governo. Nota-se, nesse ponto, que, apesar da CPI ter um sempre um viés político, esta como temática central não é a mais frequente. As CPIs que concentram temas políticos são, em sua grande maioria, voltadas a investigar suspeita de corrupção de agentes políticos, de membros da burocracia estatal vinculados as empresas públicas ou de economia mista.

A temática política, por outro lado, se evidencia por costumeiramente ser dependente de um complemento. Como dito, algumas CPIs por terem temas abrangentes, acabam adentrando outras áreas que não a principal. No caso das comissões de investigação parlamentar

⁴⁴ O caso ficou repercutido na mídia como o escândalo do Banestado. O caso fazia parte das investigações sobre o sistema financeiro nacional, tema já abordado em outra CPI no Senado, que ocorreu de 1996 a 2002.

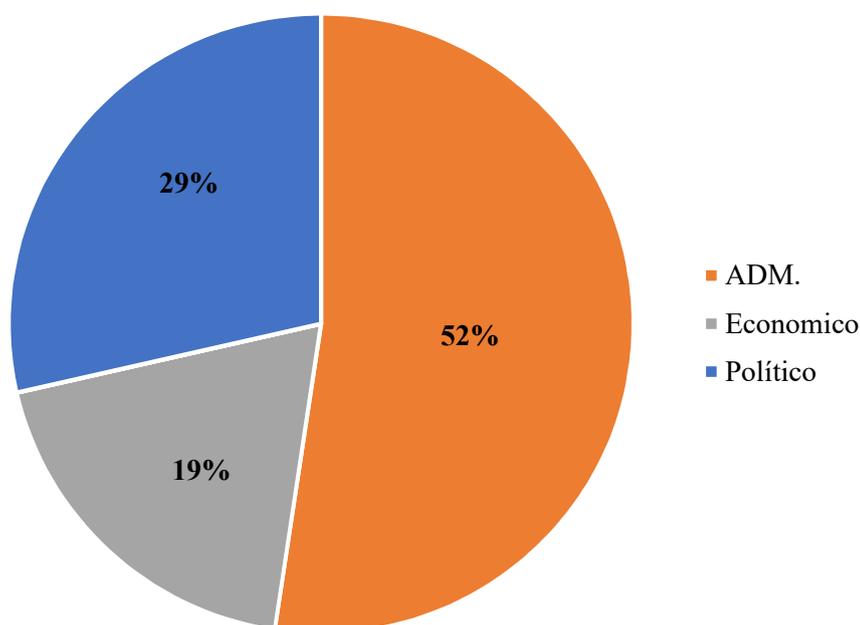
⁴⁵ Os dois requerimentos protocolados pela esquerda foram: CPI da Mineração, requerida pelo PDT em 1995; CPI do ECAD, requisitada pelo PSOL em 2011. Ambas foram instaladas e concluídas.

que focam em temas políticos acabam por necessitar de um tema secundário para subsidiar o controle. Em certa medida pode parecer uma estratégia parlamentar voltada para atenuar qualquer indicativo de perseguição ou caça às bruxas indiscriminada. As CPIs Políticas foram acompanhadas de uma segunda temática em 61,5% das vezes, dos quais 87,5% são de temáticas relacionados a questões administrativas do Estado.

Assim, durante a análise das CPIs identificamos que algumas Comissões Parlamentares de Inquérito possuíam múltiplas características. Algumas CPIs possuem tal complexidade que extrapolam um único tema, objeto ou poder. Durante a pesquisa pudemos verificar que em alguns casos as CPIs possuíam mais de dois temas característicos, contudo, por decisão metodológicas, limitamos a observação em dois temas. O tema principal, como já visto, é aquele que assume o papel do fenômeno básico da apuração da CPI. Já o tema secundário é aquele que assessora ou subsidia o tema principal. Este último se salienta por ser pano de fundo ou, até mesmo, aquele que fornece elementos legais a questões menores ou de baixa relevância ao Senado.

Ao todo foram identificadas 21 CPIs com o suporte de um segundo tema. O Gráfico 5 demonstra a frequência e porcentagem dos temas secundários encontrados no período. O tema Administrativo é o tema assessorio mais frequente. O tema possui mais da metade, 52%, das CPIs com essa característica.

Gráfico 5. Distribuição de temas secundários das CPIs requeridas no Senado, 1995-2015.



Fonte: dados tabulados pelo autor a partir dos dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015.

Os temas Políticos e Econômicos estiveram presentes como temas secundários em quase todos as CPIs com esta característica. Os temas Políticos e Econômicos subsidiaram as CPIs em 29% e 19% das CPIs, respectivamente. No entanto, a temática Social não é abordada como tema secundário em nenhuma das CPIs investigadas no Senado. A Tabela 13 nos possibilita perceber como se deu a distribuição dos temas secundários a partir do principal tema abordado pela CPI no Senado. Dentre os temas secundários estudados no período, destacamos: 1- CPIs que tiveram como temática principal a Econômica, e subsidiadas por um tema secundário, sempre atenderam demandas relacionadas a temas Políticos. 2- A temática administrativa quando secundária, esteve fortemente ligada a propostas de CPIs com características Políticas.

Tabela 11. *Temas secundários presentes nas CPIs em relação aos temas principais no Senado, 1995-2015*

TEMA	
Principal	Secundário
Administrativo	Econômico 1
	Político 2
Econômico	Político 4
Social	Administrativo 4
	Econômico 2
Político	Administrativo 7
	Econômico 1

Fonte: dados tabulados pelo autor a partir dos dados organizados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015.

A aparente complexidade das CPIs com mais de um tema aparenta não contribuir inicialmente para sua instalação ou conclusão. Durante a análise dos dados, não foi observado melhores índices em relação as CPIs com único tema, ou diferenças quanto as instalações em CPIs no Senado. Das 21 CPIs que tiveram duas temáticas abordadas, apenas 9 foram instaladas. O percentual de instalação, 43%, é idêntico ao de CPIs com apenas tema principal em sua abordagem, logo não há vantagem para instalação quanto a CPIs com mais de um tema. O mesmo pode se dizer em relação as conclusões destas CPIs, pois CPIs com tema e subtema não afetam a chance de conclusão, que permanecem próximo de 30% de conclusão.

Outra questão importante a ser verificada em relação as temáticas abordadas nas CPIs é da possível relação e aumento da possibilidade de conclusão em relação a temáticas. A Tabela 12 nos permite observar a situação em relação aos temas das CPIs requeridas no Senado durante o período investigado.

Tabela 12. CPIs requeridas no Senado: instalação em relação a temas e situação, 1995-2015

	Instalação		
	Não	Sim	Total
Administrativo	9	7	16
Concluída	-	5	5
Decurso de prazo	4	-	4
Encerrada/Decurso de prazo	1	2	3
Retiradas de assinaturas	1	-	1
Termino de legislatura	3	-	3
Econômico	4	3	7
Concluída	-	2	2
CPMI	2	-	2
Decurso de prazo	1	-	1
Retiradas de assinaturas	1	-	1
Termino de legislatura	-	1	1
Político	7	6	13
Concluída	-	5	5
CPMI	1	-	1
Decurso de prazo	1	-	1
Encerrada/Decurso de prazo	-	1	1
Retiradas de assinaturas	1	-	1
Termino de legislatura	4	-	4
Social	11	7	18
Concluída	-	5	5
Decurso de prazo	1	-	1
Encerrada/Decurso de prazo	2	1	3
Retiradas de assinaturas	1	-	1
Termino de legislatura	7	1	8

Fonte: dados tabulados pelo autor a partir da organização de dados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015.

A investigação a respeito das instalações de CPIs que tenham tema sensível ao governo e a sua coalizão, possibilita identificar possíveis tendências e movimentos de atores interessados em bloquear ações de controle. CPIs que investigam casos de corrupção, má gestão dos recursos públicos, erros administrativos ou questões sociais que, ligadas a perdas de direitos sociais e

trabalhistas, serão consideradas como sensíveis e prejudiciais ao governo por possuir grande potencial de dano à imagem e confiança do governo.

O questionamento inicial de que haveriam temas que se destacariam em requerimentos nos respondeu que, apesar de certo equilíbrio, a temática social foi a mais frequente. Apesar de mais frequente, CPIs com temáticas Sociais tiveram a menor taxa de instalação, 38,9%. As outras temáticas ficaram muito próximas em relação a possibilidade de instalação: administrativo, 43,8%; Econômico, 42,9%; político, 46,2%.

Exemplo de CPIs que causam danos diretos e indiretos ao governo e coalizão foram as Comissões que investigaram os desvios no orçamento e fraudes no sistema financeiro no período de governo de FHC. CPIs que envolviam corrupção no governo, a exemplo da CPI que levou o nome do subchefe da Casa Civil da presidência da república, Waldomiro Diniz, e que teve como objeto a investigação do envolvimento do Subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil em esquema de corrupção relacionado com jogos clandestinos. Assim como as CPIs que apuraram o pagamento de propina a membros do governo Dilma no processo de aquisição da refinaria de Pasadena no Texas, EUA.

Apesar da literatura intuir que há temas prioritários para o governo e que quando controles voltados a provocar a temática sensível sejam bloqueados pelo governo e sua rede apoio, não podemos afirmar que durante o período observado o comportamento tenha sido condizente com o esperado, o foco em temas sensíveis e prejudiciais a credibilidade do governo.

Em relação a conclusão das CPIs, o mesmo pode ser afirmado. Não há relação contundente que nos permita afirmar que Comissões de investigação parlamentar no Senado que abordem tema específico, terão mais sucesso que outra.

Desta maneira, a temática não se mostrou positivo na influência de instalação ou conclusão das CPIs. Contudo, isso não quer dizer que temas pontuais ou questões particulares não sejam tratadas de forma diferente, pois, como visto, assuntos indesejáveis ao governo são sempre obstados e sufocados no Senado.

Por fim, a análise das Comissões Parlamentares de Inquérito com foco nos temas mais correntes no Senado se mostrou relevante e promissora, visto que alguns padrões de comportamento foram inicialmente encontrados. Ainda que não fizesse parte dos objetivos específicos desta pesquisa, foram encontradas, preliminarmente, relações de preferencias entre temas e posições ideológicas partidárias. Observamos uma predominância no controle político através das CPIs com temas administrativos por parte de partidos ligados a correntes mais próximas da direita. Se admitimos que direita e centro tenham forte atuação e interesse em

controles ligado a temas administrativos, já que possuem em seu discurso a prática gerencial do estado, estaria ela reforçando tal discurso com a prática de controle horizontal? Em contrapartida, não podemos afirmar que a esquerda, ou que partidos voltados a esquerda, busquem mais ações de controle por meio da CPI em áreas voltadas a temas sociais. Pois não foi identificado durante a pesquisa que a esquerda tenha se voltado mais a este propósito. Embora esperássemos que, por expertise ou lema político eleitoral, houvesse uma concentração das ações da esquerda nessa área não ocorreu. A explicação prévia mais viável é que o controle político advindo de partidos mais à esquerda do espectro político ideológico foi menor, como um todo, no período reparado na pesquisa, o que impediria uma análise mais assertiva sobre o tema.

Neste contexto, esperávamos que temas que possuem baixo custo ou impacto ao governo tivessem mais chances de “vingar”, assim como presumimos que CPIs com temáticas relacionadas ao perfil ideológico com partido do governo tem maiores chances de serem propostas. O que não foi confirmado.

3.1.3. CPIS E TIPOS DE CONTROLE

Primeiramente, pontuamos uma distinção objetiva quanto à tipo de controle e tipos de instrumento. Para isto nos valem da classificação feita por Lemos (2005) que observa que a tipologia é voltada a circunstância ou a forma de iniciativa do controle, e o instrumento é a via de ação institucional no qual o controle se realiza.

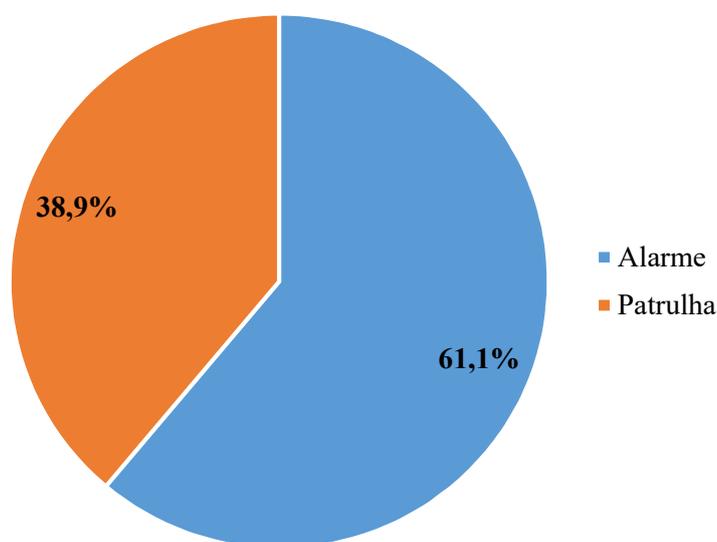
Assim, o controle pode ser tipificado de duas formas: 1- controle do tipo patrulha ou policial (*police patrol*); 2- controle do tipo alarme de incêndio (*fire alarms*). O primeiro é de iniciativa própria, centralizado, ativo, direto e constante. Já o segundo tipo é circunstancial, imediato e descentralizado, onde o custo da informação é dividido com diversos agentes (LEMOS, 2005).

Lemos (2005) ao definir sua estratégia metodológica para análise dos meios de controle estabelece a que o controle do tipo de alarme tende a ser conjuntural e propostas de controle rotineiras e de longo prazo possuem caráter de controle do tipo patrulha. Para fim metodológico deste trabalho, buscou-se complementar os meios de identificação do tipo de controle associado as CPIs e ir além das motivações investigativas. Buscou-se, então, informações que excediam a temática e motivações políticas.

Um dos questionamentos importantes na pesquisa de Lemos (2005) foi que, o bicameralismo pode influenciar no volume de que cada Casa apresenta em relação ao controle, assim como, também, pode influenciar no tipo de controle apresentado por cada Casa parlamentar. A incongruência na formação das Casas, responde, em parte, o volume de controle apresentado pelos parlamentares. Segundo Lemos, “as regras eleitorais distintas (incongruência) explicariam a diferença na intensidade com que trabalham os Senados” (LEMOS, 2005, p. 143). Pois, o volume pode ser reflexo de um calendário eleitoral mais espaçado, e de um voto menos personalizado.

O Gráfico 6 nos aponta que a maioria do controle encontrado nas CPIs iniciadas no Senado possui características típicas de *alarmes*, 61,1%, o que contraria o exposto por Figueiredo (2001) que afirma o Senado como vigilante, e Lemos (2005) que assegura que o Senado se inclina ao patrulhamento.

Gráfico 6. Distribuição por tipo de controle nas CPIs iniciadas no Senado, 1995-2015



Fonte: dados tabulados pelo autor a partir da organização de dados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015.

Segundo Lemos, tanto Câmara quanto Senado preferem, de forma geral, apresentar propostas de controle do tipo *patrulha*. O Senado possui destaque em relação a Câmara neste

quesito, pois apresentam quatro vezes mais propostas de controle do tipo patrulha⁴⁶. No caso do Senado, a expertise em determinados assunto, domínio sobre maior número de temas e mais prerrogativas relacionadas à burocracia, o controle do tipo patrulha seja a escolha mais lógica.

Determinar um controle parlamentar como próprio ou vocacionado a um único tipo de controle, não é uma tarefa fácil. Apesar da literatura tratar a CPI como controle proativo e dominado por ações de patrulha, entendemos que esta ferramenta de controle político vem sendo influenciada mais por atitudes de controle *societal*. Lemos (2005) classifica, de forma geral, este tipo de controle como proativo. A classificação representa a o comportamento geral da casa, pois a autora considera a o Senado mais ativo e frequente em controle do tipo patrulha do que a Câmara. Essa afirmação corrobora com Figueiredo (2001) no que diz respeito ao Senado como uma casa menos reativa por sofrer menos com as pressões do Executivo e ter certa estabilidade perante as ações seletivas da agência, ou seja, sofrer renovação parcial e lapso temporal eletivo maior.

Outras são as razões para se iniciar o controle. Durante o exame dos requerimentos apresentados a presidência da mesa da presidência do Senado, observamos a constante citação dos meios informacionais externos aos poderes políticos. Televisão, jornal, mídias variadas sendo citadas como fonte da informação e denúncia ensejadora da CPI. Isto posto, e para fins metodológicos que pudessem revelar o quanto o Senado foi movido por agentes externos a exercer sua função de controle, acrescentamos a *imprensa* como origem de controle. A concepção de uma nova forma foi necessária para diferenciar o controle do tipo “alarme de incêndio”. Lemos (2005), em sua metodologia, agregou todo e qualquer justificativa de procedimento de controle oriunda de jornal, mídia ou denúncia direta ao sistema próprio de *ombudsman* das Casas Legislativas.

Uma CPI tem, necessariamente, três fontes de informações que provocam ou incitam uma investigação. Identificamos na literatura algumas formas de controle que podem ser de fonte de controle interno, controle externo e imprensa. Neste ponto faz-se necessário uma explicação para se adotar a imprensa como meio de fonte de controle. No decorrer da pesquisa foi observado que um grande número de requerimento de CPI continha, como fonte de informação, revistas, jornais, notícias veiculadas na mídia local, nacional e, por vezes,

⁴⁶ Para maiores informações sobre instrumentos de controle em números absolutos vide Figura 6.2 em Lemos, 2005, p.141.

internacional. Logo, entendemos válida a distinção de controle externo com o controle movido ou provocado, especificamente, pela mídia.

Sendo assim, o controle interno⁴⁷ são os órgãos subsidiários do próprio congresso e sistema de informação do Congresso Nacional (CN): Tribunais de contas, serviço de informação das casas legislativas e sistema de denúncia do CN e as comissões permanentes. O controle externo são órgãos de controle ligados ao judiciário, a organizações civis e a organizações não governamentais como: ONGs, MP, Justiça federal.

Os tribunais são de grande auxílio ao Congresso. O TCU, que é o órgão auxiliar e responsável pelo controle fiscal, contábil e financeiro, tem a obrigação constitucional de se reporta ao Congresso pelo menos uma vez a cada 3 meses, apresentando relatórios sobre auditorias e investigações. O TCU, além de sua autonomia investigativa, também atua quando provocado por medidas de controle e fiscalização, como CPIs, comissões permanentes e até membros individuais também podem propor o acionamento do TCU para realização de auditorias e processos investigativos.

Porém, um outro ator deve ser considerado e levado à baila quando se fala em peso na decisão eleitoral: a imprensa. A imprensa é fator importante na divulgação da informação ao eleitor, o que fortaleceria o próprio controle vertical. Os veículos de comunicação são capazes de construir e destruir reputações em poucos minutos de exposição. Neste ponto, uma simples menção de um parlamentar, mesmo sem a confirmação de envolvimento em um sistema ilegal, ou de má administração dos recursos públicos pode contaminar o mandato e uma possível candidatura futura. A distinção é válida e necessária para demonstrar e ressaltar a força do controle externo advindo dos meios de comunicação. Não há intenção de separar ou de distinguir o controle promovido pela imprensa do seu local de controle externo, mas há intenção de ressaltar o poder e a preponderância desse meio de controle presente nessa dimensão externa.

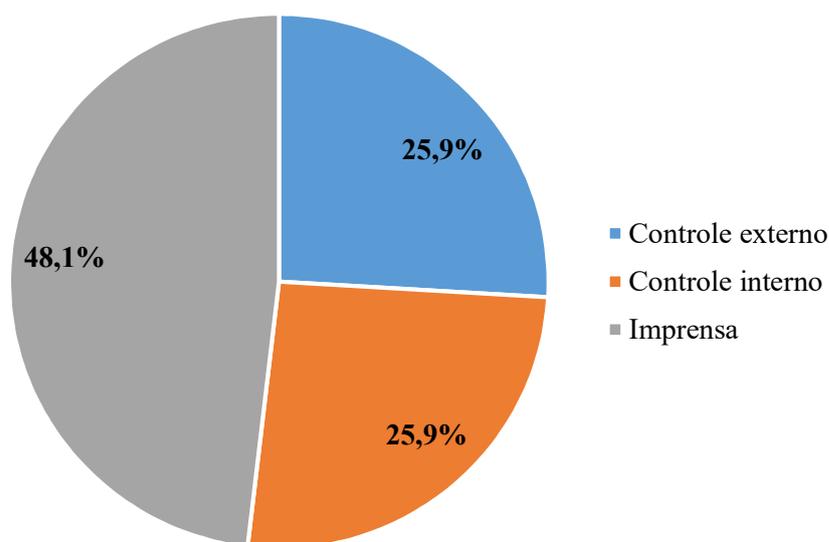
Lemos (2005) acredita que a imprensa é um dos dois fatores determinantes para o amadurecimento e institucionalização dos meios de controle no Brasil pós constituição de 1988. Além da liberdade de associação e abertura política, o que gerou novos atores políticos e o

⁴⁷ O Senado define em seu portal oficial que controle interno deve ser entendido como : “Fiscalização e acompanhamento exercidos no âmbito de cada Poder, sobre os atos da administração pública de caráter orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial, exercidos pelos órgãos públicos, internamente, com o objetivo de assegurar economicidade, eficiência, legalidade, moralidade e publicidade na aplicação do dinheiro público, bem como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/controle-interno> , acessado: 12 de dezembro de 2017.

surgimento de uma nova ordem política, promovida por uma reconfiguração do sistema político partidário, a imprensa e a liberdade de expressão favoreceram “o surgimento de denúncias ou alarmes que chamam a atenção dos parlamentares para dados eventos” (LEMOS, 2005, p. 78)

Desta forma, o Gráfico 7 nos comprova a importância da mídia/imprensa no controle político promovido pelas CPIs no Senado. Quase a metade das CPIs, 48,1%, requeridas no Senado tem a sua origem nas mais diversas formas de mídia. Essa informação valida e reforça a ideia de que as CPIs atendem a questões que extrapolam o controle institucional e político. Entendemos, observando o volume de CPIs originárias de denúncias midiáticas, que o Senado usa as CPIs para responder os estímulos de controle que emergiram da esfera não institucional.

Gráfico 7. Distribuição por origem do controle.



Fonte: dados tabulados pelo autor a partir da organização de dados sobre as CPIs no Senado fornecidos pelo SIC-Senado – 1995 a 2015

O tipo de controle e a origem das informações que subsidiaram a instalação da CPI no Senado, por sua vez, influenciam de forma positiva na conclusão destas. Apesar de não ser previsto na pesquisa, inicialmente, as conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito formadas por controle do tipo alarme foram duas vezes maiores do que as CPIs fundadas a partir de controle do tipo patrulha, 65,0% e 31,3%, respectivamente. Portanto, além da preferência por controle do tipo alarme em CPIs, o Senado também conclui mais as Comissões desse tipo de controle.

3.1.4 CPIs E SEUS RESULTADOS PRÁTICOS

As Comissões Parlamentares de Inquérito são, talvez, uma das mais controversas ferramentas de controle existente no sistema político nacional. A real eficácia de seu controle é constantemente questionada e, por isso, paira sobre as CPIs eterna dúvida se a próxima CPI também “acabará em pizza”. O questionamento não é à toa, pois há no imaginário popular que sempre que políticos são envolvidos em denúncias de corrupção ou são responsabilizados por má gestão dos recursos públicos, os resultados práticos costumam decepcionar.

Contudo, as comissões não podem ser tratadas como meros instrumentos de caça às bruxas, onde, não importando o objeto, o único resultado prático esperado é a responsabilização de um agente político. Pois, além de indicar e solicitar o indiciamento de agentes políticos e burocráticos, os relatórios finais das CPIs podem indicar mudanças legislativas ou, até mesmo, sugerir inovações legislativas a Casa onde iniciou.

Não são raros os casos de CPIs que promoveram mudanças importantes a vida do cidadão. Importantes regulações monetárias foram definidas após as CPIs que trataram dos mais diversos assuntos referentes ao Sistema Financeiro ainda na década de 1990: utilização do cheque, regulamentação das contas CC5, obrigatoriedade do demonstrativo financeiro das empresas de economia mista. Da mesma forma que outras normatizações também tem origem nas CPIs no Senado, a exemplo: Regulamentação dos jogos de azar com a CPI dos Bingos; atividade das ONGs em parceria com o Estado regularizada através da CPI das ONGs.

Sendo assim, o certo ceticismo afirmado por Calcagnotto (2005) quanto a capacidade de apuração objetiva dos fatos parece se diluir perante o impacto político e legislativo que as CPIs têm representado ao parlamento. Das 18 CPIs concluídas, 14 propuseram algum tipo de inovação ou modificação legislativa, o que representa quase 80% das CPIs concluídas. Ao todo foram propostos 1 Emenda Constitucional, 60 Projetos de Lei do Senado e 5 Projeto de Resolução do Senado. De certo que nem todas se converteram em Lei, mas o volume de propostas apresentadas no interior das CPIs, nos permite dizer que “nem só de pizza” vivem as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Esta observação poderia afastar a crítica que define a CPI como produto focado na espetacularização da política ou do mero barulho da minoria, pois boa parte das CPIs instaladas e concluídas resultam, de forma prática, em reformas ou atualizações que beneficiam o eleitor de maneira geral. Contudo, também pode confirmar a utilização eleitoral da mesma, pois a atividade legislativa possui maior peso na hora da definição do voto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho era analisar como o instrumento da Comissão Parlamentar de Inquérito foi utilizado como ferramenta de controle legislativo dentro do sistema político brasileiro entre 1995 e 2015, e como se deu o controle político entre Legislativo e Executivo, ou mais precisamente, o controle entre governo e minoria constituídas no Senado brasileiro. Para isto, entendeu-se que o controle horizontal entre esses dois poderes é afetado por questões institucionais, formais e informais, além de ser fortemente inspirado na conjuntura e formação destes poderes.

A pesquisa se assentou na teoria da agência, pois esta se apresentou como uma teoria consolidada para o estudo das ferramentas de controle. No qual, se entende os mecanismos de controle como estratégias para reduzir os riscos de perda do agenciamento entre *principal* e *agente*. De modo que, baseados na literatura existente sobre o tema buscou-se responder como, e se, governo e coalizão inibem o controle por parte da minoria parlamentar. Quais os meios e como as ações mais ou menos coordenadas por parte do governo afetam o controle por meio da CPI. Durante a pesquisa também foi levado em consideração a temática abordada na CPI e se ela afeta o controle político entre Legislativo e Executivo. Por fim, se verificou quais os resultados práticos das CPIs no Senado.

O ambiente explorado foi o Senado brasileiro e as Comissões Parlamentares de Inquérito que ocorreram de 1995 a 2015. Ao todo foram 54 requerimentos de iniciativas de controle por parte dos senadores, dos mais diversos partidos. O Senado foi a Casa legislativa escolhida por duas razões: 1- carência de estudos sobre controle parlamentar, em especial as CPIs, na referida Casa;

Durante o estudo foi identificado que investigações sobre controle legislativo tendo a CPI como objeto central da análise ainda carece de mais atenção no Brasil, principalmente se tratando do Senado. Também foi observado que a CPI como ferramenta de controle se modificou ao longo dos anos, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ampliando seus poderes e se adaptando as novas regras institucionais da política brasileira, as CPIs se tornaram uma importante, se não a mais, ferramenta de controle e investigação do Legislativo brasileiro.

O estudo da função de controle em sistemas presidencialistas de coalizão se faz necessário pelo seu crescente volume e espaço alcançado, visto que em algumas áreas as funções legiferantes próprias do Poder Legislativo são sufocadas perante a proeminência legislativa do chefe do Executivo no pós-1988. Já podemos perceber o destaque das ferramentas

de controle dispostas ao Legislativo ao observarmos alguns números das CPIs estudadas no lapso temporal proposto nesta pesquisa: Se somados, de forma cumulativa, os dias de atividade de controle somente por meio das CPIs, foram 20.219 dias de controle político exercidos através das CPIs somente no Senado. O resultado desse controle quase que continuo produziu 16.598 páginas de relatório finais. Tais números representam bem que um parlamento reativo não significa ser permissivo e omissivo.

O primeiro capítulo descreve como ocorre o fenômeno da delegação nas democracias representativas e, conseqüentemente, os seus riscos e efeitos. Também foi um espaço de conceituação da *accountability* e suas três formas apresentadas na literatura. Também descreve o controle parlamentar e como ele vem se destacando como uma peça central na engenharia constitucional. Destacamos os tipos e formas do controle institucional, onde evidenciamos o controle político como sendo essencial ao reequilíbrio de poderes entre Legislativo e Executivo face ao presidencialismo de coalizão. Localizando o papel da CPI quanto ferramenta de controle político e institucional nesta relação.

No capítulo dois é ressaltado o papel das CPIs como ferramenta de controle político inserido no contexto político brasileiro. Foi apresentado um histórico do instrumento de CPIs no Brasil, onde foi utilizada como referência básica a construção histórica os estudos de Figueiredo (2001) e Calcagnotto (2005), como referências principais, e Barracho (2001) Carvalho (2004), Lemos (2005) e Nina (2005). Observamos o processo de consolidação do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, que se deram após momentos de supressão durante os períodos totalitários do governo militar, e reconquista do direito de investigar por parte do parlamento seguidos pela ampliação dos poderes investidos na CPI.

Em seguida, no terceiro capítulo, realiza-se a investigação das 54 CPIs ocorridas no Senado brasileiro. A pesquisa usou como dados comparativos os achados de Figueiredo (2001), Calcagnotto (2005) e Lemos (2005) que são os estudos mais robustos acerca da CPI como ferramenta de controle no Brasil. Por certo que estes autores não aprofundam o estudo com base no Senado, mas estes servem para contraponto explicativo as ações do Senado em relação a ferramenta específica de controle.

Os dados utilizados durante esta pesquisa foram fornecidos preliminarmente pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão do Senado – SIC Senado, após o protocolo 1022256/16/PA, que continham parte dos dados apresentados durante a análise. Outras fontes também foram utilizadas: Diários do Congresso e do Senado, Relatórios Anuais da Presidência

da República, Sistema de Informação de Atividade Legislativa e Comissões do Senado e dados referentes a formação de coalizão do Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP.

Após sistematizar todos os dados e construir uma nova base de dados, buscou-se responder as provocações iniciais da pesquisa. Do ponto de vista empírico, apresenta-se como ocorreu o uso das CPIs e analisa-se as CPIs requeridas no período. Posteriormente, buscou-se responder como os espaços relevantes das CPIs, Presidência e Relatoria, eram ocupados pelo governo, coalizão e minoria e como isso afetava o desenvolvimento do controle político. Adiante, analisou-se as temáticas das CPIs, parte inédita no estudo das CPIs no Brasil, onde busquei responder e identificar a presença de preferências temáticas dos atores participantes no sistema de governo coalizacional brasileiro. Seguindo, busquei rever a posição de que o controle político investido na CPI no Senado seria predominantemente feito por *patrulha*. E, por fim, responder um questionamento recorrente no imaginário nacional de que as CPIs não produzem resultados eficientes para democracia brasileira como um todo.

Foi visto que o durante o período pesquisado o governo Lula foi o mais controlado por meio de CPIs. O maior responsável por este controle foi a minoria, e neste caso, foi a oposição declarada e histórica, o PSDB. Apesar de apresentar o maior volume de requerimentos durante o governo Lula e a sua coalizão conseguiram barra a grande maioria das propostas de controle, o que resultou na menor taxa de conclusão de CPIs no período, 16%.

O oposto do caso encontrado no primeiro governo petista foi percebido durante o governo da sua sucessora, Dilma Rousseff. O momento conturbado, política e economicamente, vivido durante o governo Dilma reduziu o volume de controle via CPI mas garantiu a minoria e a próprio oposição que se viu incentivada ao controle via CPI uma maior capacidade de controle, que pode ser confirmada com uma maior taxa de instalação das CPIs em todo o período, 50%.

Já durante o primeiro período observado, o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma certa confirmação do que a literatura existente já descrevia sobre aquele período. O Governo de FHC era descrito como um governo de baixo volume de controle por meio da CPI, principalmente pela minoria parlamentar, e com grande concentração dos pedidos de CPIs no seio do próprio partido governista, ou dentro das trincheiras da coalizão, que nesse cenário específico era bastante homogenia e ampla.

Comparativamente, podemos dizer que a ferramenta de controle político CPI pode ser percebida em dois momentos distintos. O primeiro é pré-Constituição de 1988, onde a grande maioria das comissões requeridas nas casas legislativas eram instaladas. Onde o seu poder de

investigação era limitada e havia baixa capacidade de controle político, e o segundo momento é, necessariamente, o pós-1988, no qual podemos perceber uma redução no número de CPIs que passaram a ser tidas como indesejadas pelo governo e sua coalizão. Creditamos essa mudança de comportamento as mudanças das regras institucionais, como a maior autonomia e força de investigação das CPIs constituídas nas Casas legislativas.

Outro fator preponderante foi a proeminência legislativa do Presidente no novo quadro institucional da política brasileira. No geral, menos da metade das CPIs foram instaladas, 42,6%. Esse número é bastante inferior ao apresentado por Figueiredo (2001) ao indicar que de 1946 a 1999, 77% das CPIs na câmara eram instaladas. Apesar do período abordado na pesquisa de Figueiredo englobar o primeiro governo de FHC, o resultado não borra a análise comparativa do período, pois, como já dito, o primeiro governo de FHC foi um período de adaptação as novas regras institucionais, o que levou uma certa continuação do panorama vivido até 1988.

Observei, também, a redução acentuada no número de CPIs concluídas. A fase pré-1988 registrava que 70% das CPIs iniciadas na Câmara eram finalizadas, ou seja, tinham seu relatório final votado e aceito. O percentual identificado na Câmara dos deputados na fase pré-1988 não foi observado no Senado de 1995 a 2015, no qual apenas 31,5% das CPIs foram concluídas. Entendo que essa mudança de panorama está relacionada a mudança de postura dos governos ao observar a capacidade de gerar danos efeitos negativos associados as CPIs. Logo, qualquer chance de sufocamento de uma CPI indesejada ao governo, acaba sendo sufocada desde o seu requerimento.

Aspecto importante na pesquisa foi o papel do partido do presidente, coalizão governamental e minoria parlamentar fora do governo. Identifiquei que durante o período observado os partidos que mais buscam o controle via CPI são os partidos situados fora do governo. Mais da metade do controle vem de fora do governo, que representa mais de 55% de todo controle acionado por meio da CPI no Senado. Entendo que a maior concentração de controle fora do eixo de coalizão do governo se deu por conta da mudança de governo ocorrida em 2002.

O governo Lula foi fortemente ligado a setores da esquerda, o que representou uma ruptura no status quo de governo até então. Também foi um governo com forte apoio popular, o que aumentava pressão nos partidos localizados fora da coalizão de governo. Isso se comprova ao demonstrar que o início dos dois mandatos do presidente Lula foi o mais acionado por CPIs. O PSDB, adversário histórico do PT, foi o partido que mais se valeu dessa ferramenta,

numa visível tentativa de criar embaraços ao governo. O maior volume de controle por parte da minoria parlamentar também se justifica pelas disputas eleitorais e pela capacidade do *accountability* horizontal influenciar no principal meio de controle vertical, o voto.

Acerca da participação dos partidos, identifiquei que as CPIs no período se concentraram em três partidos: PMDB, PSDB e PFL/DEM. Mais de 60% das CPIs partiu de um desses três grandes partidos. O PSDB foi o partido mais ativo em relação a requerimentos de CPIs, sendo responsável por 31,5% das CPIs requeridas no Senado. O fato não assusta ou contraria as previsões, já que o partido se destacou durante todo o período de governo Petista por oposição agressiva. Já o PMDB, que ficou apenas um curto período fora do governo, foi o segundo partido a mais usar essa forma de controle político. Considero esse tipo de uso da CPI como consequência de movimentos direcionados a pressões por prebendas no seio da coalizão. Pois, se um partido dentro da coalizão, mesmo tendo os menores incentivos a controlar, se presta tanto a isto e por meio da CPI, mesmo sabendo que pode ser afetado pelos resultados que podem ter suas ações fora do controle da própria coalizão parlamentar.

Também busquei identificar se a fragmentação partidária e tamanho da base de governo influenciam no volume de CPI requeridas. Nestas circunstâncias identifiquei que nos dois casos a resposta é negativa. Constatamos que um maior número de partidos pertencentes no parlamento não garante um maior volume de controle, pois outros fatores conjunturais interferem no volume das CPIs. Da mesma forma, identificamos que uma base maior não afeta o volume de controle via CPI. Apesar da literatura afirmar que quanto maior a fragmentação partidária no parlamento e maior a coalizão, maior o volume de controle. Neste ponto a pesquisa diz que não relação entre as variáveis.

Sobre a ocupação dos espaços fundamentais na CPI, pode-se afirmar que a coalizão teve o amplo domínio dos cargos-chaves as Comissões. A coalizão de governo ocupou duas vezes mais estes espaços, 14 presidências e 16 relatorias. O domínio do governo sobre as CPIs foi tamanho que somente em três casos a coalizão de governo ficou totalmente de fora da distribuição desses cargos. Esse domínio do governo em relação a estes cargos específicos revela a importância da CPI para o governo. Podemos afirmar que a eleição do presidente e a indicação do relator pelo são controle *ex ante*, pois visam reduzir as possíveis perdas de domínio das CPIs ou ações fora do esperado e que produzam danos.

Em relação aos temas abordados nas CPIs e as preferências de utilização, foi observado que parte da literatura indicava a preferência por temas específicos. Logo, esperei que algum tema se destacasse. A literatura trata a CPI como um controle propriamente político, assim,

esperei que mais temas Políticos tivessem ocorridos. Entretanto, não houve um tema que fugisse da curva ou que fosse proeminente em relação ao outro. Identifiquei a ocorrência de um certo equilíbrio na distribuição dos temas sociais, administrativos e políticos. Uma leve inclinação a temas sociais foi percebida, mas não o suficiente para determinar sua predileção. O tema econômico foi o menos procurado pelos parlamentares, o que chamou atenção, já que em outras modalidades de controle horizontal essa temática é a mais frequente.

Outro destaque em relação a temática do controle encontrado na CPI foi o volume de CPIs com temáticas sociais durante os governos petistas. Quase 90% do volume total das comissões requeridas no Senado durante o período investigado foi ligada a área social. Nesse sentido, percebemos que há uma grande ligação do tema com áreas sensíveis ao governo.

Já em relação a tipos de controle encontrado nas CPIs iniciadas no Senado, a literatura indicava que as CPIs são controle propriamente inclinados a ser do tipo de patrulha. Após analisar suas origens, fontes e intenções, identifiquei que a grande maioria das CPIs no Senado de 1995 a 2015 foram do tipo alarme. O que contraria o indicado pela literatura, que informava a CPI como predominantemente uma ferramenta de patrulha. Associado a isto, identificamos que a maior parte das fontes de controle ocorrido através das CPIs no Senado possuem como informação principal a imprensa e outras formas de mídia informativa.

E por fim, apontamos que as CPIs não servem somente ao controle institucional. Delas elas também são arenas de discussão de políticas públicas e espaços de decisões legislativas que fogem do espaço convencional. O velho entendimento de que as CPIs são forneiras de pizzas e que não produzem resultado prático pode estar mudando. Um grande número de CPIs tem promovido mudanças importantes no ordenamento jurídico nacional e colaborando, através de propostas legislativas, com o avanço, em certa medida, com a democracia e fortalecimento do sistema político brasileiro.

Salientamos que a decisão de utilização de dados comparativos das CPIs iniciadas na Câmara baixa foi necessária para estabelecer um referencial metodológico. Não foi possível utilizar dados mais robustos das CPIs requeridas no Senado no período anterior a 1988, pois não há estudos sobre a Casa no período, e nem dados sistematizados que permitam esta observação.

Tais achados contribuem para o estudo das ferramentas controle político e como elas são utilizadas dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. Colabora com as reflexões acerca das relações institucionais entre Executivo e Legislativo, e, em especial, como o Senado se comporta perante o instrumento de controle CPI. Também tem o papel de desmistificar as

CPIs como objeto de controle e investigar seu o papel na função de controle legislativo, que, por muitas vezes, se passa por ineficaz.

No mais, a atualização do estudo comparativo entre as duas casas do Legislativo nacional também faz mister, já que o comportamento do Senado se mostrou diferente, em algumas frentes, dos resultados apresentados por Figueiredo (2001) e do intuído por Calcagnotto (2005).

De certo que o trabalho apresenta algumas limitações informacionais e metodológicas. A primeira diz respeito ao acesso de informações que nem sempre são disponíveis ao pesquisador. A dificuldade de obter dados confiáveis em relação a CPIs iniciadas na metade da década de 1990, dificultou a construção de uma base de dados sólida e com mais variáveis. A lei de acesso a informação promulgada na metade da década de 2000 facilitou a obtenção de alguns dados que foram sistematizados somente após a obrigação de divulgação destes. Essa disparidade na construção da informação gerou empecilhos a pesquisa de uma forma geral. Outros pontos que podem gerar distorções a pesquisa e, conseqüentemente limitações a análise, são as fontes de comparação de dados. Utilizamos na pesquisa, primordialmente, fontes de pesquisas realizadas por Figueiredo (2001) e por Calcagnotto, que por sua vez usa a mesma base informacional que a primeira pesquisadora. Não há dados pretéritos acerca da CPIs no Senado, e os dados que existem possuem baixo nível de confiança. Pois, como descrito pelos pesquisadores, as organizações desses dados foram precárias de informação por falta de sistematização por parte da Casa.

Outra limitação se encontra na comparação entre tipos diferentes de controle legislativo. Apesar do mecanismo de controle possuir, basicamente, o mesmo princípio estimulador, entendemos que cada ferramenta de controle possui suas características próprias.

E como última tensão, ou ponto conflitante, a comparação entre Casas legislativas incongruentes, que possuem uma formação distintas. Apesar de serem simétricas, regras institucionais de funcionamento das Casas podem levar a distorções no uso das ferramentas de controle legislativo e, principalmente, o controle político.

Apesar de possuir limitações, a pesquisa aponta um início de agenda para o estudo das ferramentas de controle no Senado, principalmente no tocante a temas e preferências parlamentares. Ademais, continuamos a investigação sobre o Senado brasileiro e suas especificidades, continuando o processo de consolidação de uma base de dados ampla sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado, que possibilitará, futuramente, estudos comparados com outros Senados e a continuação da pesquisa.

Por fim, este trabalho elenca questões importantes sobre CPIs, controle parlamentar, temas e preferencias de controle, assim como tipos de controle e suas fontes, pontos importantes a serem abordados no futuro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: Dados 31(1), 1987, pp. 5-34.

ALMEIDA, D. **Comissões parlamentares de inquérito: análise factual**. Madri-ES Nômadas, n 15. 2007.

AMORIM NETO, O; TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARAGON, M. Constitución y control del poder; Introducción a uma teoría constitucional del control. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995

_____. Constitución, democracia y control. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

ARAUJO, P. A Câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. IN LEMOS, L. **O senado federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: senado federal: UNILEGIS, 2008.

_____. **Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 67-95

_____. **O Bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do senado na análise do processo decisório federal**. Revista política & sociedade, Santa Catarina, v. 11, n.21, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral das comissões parlamentares**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

BIM, E. F. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Ano 42, n. 165. p. 107 -122. 2005

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2009.

BRASIL. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília centro de documentação e informação, 2012.

BRASIL. Regimento interno do Senado Federal e normas conexas. Senado Federal 2007.

CALCAGNOTTO, G. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças, in M. Llanos e A. M. Mustapic (eds.), **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, pp. 171-194. 2005).

CARDOSO Jr., NERIONE N. CPI: guia de referência rápida das Comissões no Senado Federal e no Congresso Nacional: 1974 a 2005. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

CAREY, J M.; SHUGART, M. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 13, n. 37, p. 149-184, June 1998 .Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200009&lng=en&nrm=iso .access on 15 dec. 2017.

CARVALHO, K. O funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados. Estudo. Consultoria legislativa. Câmara dos deputados. Brasília, maio, 2014

COX,G., McCUBBINS, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents Source: Comparative Politics, Vol. 33, No. 2 (Jan., 2001), pp. 171-189

DAHL, R A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

FIGUEIREDO, A. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Primeiros Estudos, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

_____. Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na ordem constitucional**. 2 eds. Rio de janeiro: editora FGV, 1999.

FILGUEIRAS, F. Sociedade civil, accountability societal e controle da corrupção no Brasil. In: XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 2011.

_____. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. (Org.). Corrupção e sistema político no Brasil. 1ed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, v. 1, p. 133-161.

FORTUNATO, D. "Legislative review and party differentiation in coalition governments". APSA, 2010, Annual Meeting Paper, 2010.

FREITAS, A. O presidencialismo da coalizão. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2016.

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. Opin. Publica, Campinas , v. 21, n. 2, p. 296-335, ago. 2015

KIEWIET, D., MCCUBBINS, M, D. The Logic of Delegation: Congressional Parties. and the Appropriations Process. Chicago: University of Chicago Press. 1991

KRAUSE, S; DANTAS, H & MIGUEL, L (org.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. (2010)

LEMOS, L. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Brasília, UNB. Tese de doutorado. 2005.

_____. POWER, T. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005) DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, no 2, 2013, pp. 383 a 412.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos. – CEBRAP.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

LIMONGI, F; GUARNIERI, F. A base e os partidos: As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. Novos estudos. - CEBRAP [online]. 2014, n.99, pp.5-24. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000200001>.

LLANOS, M; MUSTAPIC, A M. **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LLANOS, M., NOLTE, D. Los congresos em américa latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. Política, volumen 47. Universidad de Chile. Santiago, Chile. P. 29-54. 2006.

LUPIA, A LUPIA, A. 2001. "Delegation of Power: Agency Theory." Published in Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.) **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences** 5: 3375 - 3377. Oxford, UK: Elsevier Science Limited.

LUPIA, A. 2003. "Delegation and its Perils." In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.) **Delegation and Accountability in West European Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 33-54.

MADISON, J; HAMILTON, A; JAY, J. **Os Artigos Federalistas. Apresentação**: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

MENEZES, M. **Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do tribunal de contas da união no arranjo regulatório brasileiro**. Teresina: editora Edufpi, 2015.

_____. O controle externo no brasil e no chile: accountability horizontal e qualidade democrática. In MENEZES, M; JOHAS, B; PEREZ, O. **Instituições Políticas e Sociedade Civil**. Teresina: EDUFPI, 2017. p. 95-120.

MEZEY, M. Comparative Legislature. Durham, Duke University Press. 1979.

MOISES, J. A. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**: Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer XII, nº 2011.

MORAES, F. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente**. São Paulo em Perspectiva, 15(4). São Paulo, SEADE. 2001.

NASCIMENTO, E. O. Delegação e Accountability em Sistemas Presidencialistas. REPOL Revista Estudos de Política, Campina Grande, vol. 1, nº 1, 2012.

NEIVA, P. Estudo comparado de câmaras altas: os poderes e o papel do Senado nos sistemas presidencialistas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro. 2004.

_____. Os Poderes dos Senados de Países Presidencialistas e o caso brasileiro. In: Lemos, L. (Org). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituente*. Brasília: Senado Federal; Unilegis, 2008.

NEIVA, P., SOARES, M. **Senado Brasileiro: casa federativa ou partidária?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, núm. 81, febrero, 2013, pp. 97-115

NINA, C. H. V. **Comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras**. Revista **informação legislativa**. Brasília. A 52. N 166. 2005.

NUNES, A. A Judicialização da política no Brasil: os casos das comissões de parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária. Brasília - Câmara dos deputados, Edições Câmara, 2016.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Revisando la democracia delegativa. Fonte: Difusion Cultural: http://www.difusioncultural.uam.mx/casadeltiempo/31_iv_may_2010/casa_del_tiempo_eIV_num31_02_08.pd. (31 de MAY de 2010) visitado dezembro de 2017.

OLIVEIRA, E. S. **Comissão parlamentar de inquérito**. São Paulo. Ícone. 1999.

PACCE, C. Controle parlamentar da administração pública na legislação brasileira: eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista digital de direito administrativo**. São Paulo, USP. 2014.

PERUZZOTTI, H; SMULOVITZ, C. Accountability social: la outra cara del control. In: _____. *Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 23-85.

POWER, T. ZUCCO, C Junior. (ORG). **O congresso por ele mesmo**. Auto percepções da classe política brasileira. Belo horizonte. UMFG, 2011.

REIS, F. CPIs e Investigação política. In: AVRITZER, L. ANASTASIA, F. (ORGS). *Reforma Política*. 2006.

RIANI, F. A. **Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes**. São Paulo, 1999.

RUBIATTI, B. C. América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região: O senado na produção legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada. Viscarra, et al. (Org.) – Porto Alegre: **ALACIP Jovem**: Terra da Ideia, 2017.64-82.

_____. Organização interna das casas legislativas da Argentina, Brasil e México: estratégias individuais ou reforço da representação partidária? In: MENEZES, M; JOHAS, B; PEREZ, O. (Org.). Teresina: Edufpi, 2017.

_____. **Sistemas bicamerais na América Latina**. Tese (doutorado). Unicamp, Campinas, 2014.

_____. Sistemas de resolução de conflitos. Revista brasileira de ciência política, nº 23. Brasília, 2017. 35-74.

SÁEZ, M. A; MONTERO, M. G Y LÓPEZ F. **El poder legislativo en América Latina a través de sus normas**. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2004.

SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do brasil sob a égide da constituição brasileira de 1988. UFMG 2006.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies (Ed.). London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SILVA, F. RODRIGUES. **CPIs federais, estaduais e municipais: poderes e limitações**. Recife: Ed do autor. 2000.

SHUGART, M, S, CAREY, J M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 1992

STRØM, k. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**. 2000.

TSEBELIS, George (2002). Veto players: how political institutions work. Nova York: Russell Sage Foundation, 2002.

ZAULI, E. M. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. Curitiba-BR. **Sociologia e Política**, vol 19, n 40. 2011.

FONTES PRIMÁRIAS.

SIC- serviço de informação ao cidadão.

Requerimentos das CPIs protocoladas junto a presidência do Senado.

Relatórios anuais do congresso.

Relatórios finais das CPIs.

APÊNDICE A – REQUERIMENTOS DE CPIS NO SENADO**Requerimento N° RQS 185/1995 CPIMINERAÇÃO**

CPI destinada A Investigar A Atividade De Mineração No Brasil, Especialmente O Contrabando De Minérios; As Concessões Irregulares De Títulos Minerários, A Demarcação De Terras Indígenas Em Homenagem A Interesses De Mineradoras, Os Garimpos E A Lavagem Do Dinheiro Oriundo De Fontes Ilícitas, Inclusive Do Narcotráfico.

Data De Requerimento: 17/02/1995

Encerramento: 19/06/1996

Partido/Senador Requerente/: PDT / ERNANDES AMORIM

Instalada: Sim

Presidente/Partido: RAMEZ TEBET / PMDB

Relator/Partido: ROMERO JUCÁ / PFL

Situação: CONCLUÍDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Tipo De Controle/Fonte Da Denúncia: ALARME / IMPRENSA

Requerimento N° RQS 402/1995

CPI destinada a apurar as denúncias sobre agentes corruptores, feitas durante a CPI do impeachment e a CPI do orçamento

Data De Requerimento: 24/03/1995

Encerramento: 15/12/1995

Partido /Senador Requerente: PMDB/PEDRO SIMON

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Tipo De Controle/Fonte Da Denúncia: PATRULHA / CONTROLE INTERNO

Requerimento N° RQS 1.272/1995 CPIOPERAÇÃOESESCRITURADAS – BANCO DO BRASIL

CPI destinada apurar as causas das inadimplências de operações escrituradas no banco do brasil S/A, cujo valor atinge o montante de 3,9 bilhões de reais, valor este muito próximo do

patrimônio líquido do banco. Quantificado em 4,4 bilhões de reais, apurando, também. O débito do tesouro nacional naquela instituição bancária que monta a 4,865 bilhões de reais, dos quais, segundo o presidente do banco, 74% estão reconhecidos e 26% permanecem em discussão,

Data De Requerimento: 27/09/1995

Encerramento: 15/12/1995

Senador Requerente/Partido: PPR / EPITACIO CAFETEIRA

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Tipo De Controle/Fonte Da Denúncia: PATRULHA / CONTROLE INTERNO

Requerimento N° RQS 198/1996 SISTFIN

Requer nos termos regimentais, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a finalidade de apurar responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional.

Data De Requerimento: 06/03/1996

Encerramento: 21/03/1996

Partido/Senador Requerente: PSB CARLOS VALADARES

Instalada: sim

Presidente/Partido: PP / ESPERIDIAO AMIN

Relator/Partido: PT / EDUARDO SUPPLY

Situação: TERMINO DE LEGISLATURA

Relatório Final: não

Leis Derivadas: não

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 1.101/1996 CPITITULOSPUB

Apurar irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996. (Volume - XIV)

Data De Requerimento: 26/11/1996

Encerramento: 26/08/1997

Partido/Senador Requerente: PMDB/ JADER BARBALHO

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PFL / BERNARDO CABRAL

Relator/Partido: PMDB / ROBERTO REQUIAO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 1.133/1996 CPIACIDENTES

INVESTIGAR OS ACIDENTES AEROVIARIOS E AS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA E MANUTENÇÃO DAS AERONAVES NACIONAIS.

Data De Requerimento: 29/11/1996

Encerramento: 20/02/1997

Partido/Senador Requerente: PMDB / GILVAN BORGES

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 118/1999 CPIJUDICIARIO

Destinada a apurar no prazo de 120 (cento e vinte) dias, 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".

Data De Requerimento: 25/03/1999

Encerramento: 09/12/1999

Partido/Senador Requerente: PFL ANTONIO CARLOS MAGALHAES

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PMDB / RAMEZ TEBET

Relator/Partido: PFL / PAULO SOUTO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 127/1999 CPIBANCOS

Destinada a apurar 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.

Data De Requerimento: 03/03/1999

Encerramento: 14/12/1999

Partido/Senador Requerente: PMDB / JADER BARBALHO

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PFL / BELLO PARGA (SUPLENTE)

Relator/Partido: PMDB / JOÃO ALBERTO SOUZA

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

ONGs. **Requerimento N°** RQS 497/2000 CPIONGS

Destinada a apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais - ONGs.

Data De Requerimento: 12/09/2000

Encerramento: 16/02/2001

Partido/Senador Requerente: PFL / BERNARDO CABRAL

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 22/2001 CPIFUTEBOL

Destinada a investigar fatos envolvendo Associações Brasileiras de Futebol.

Data De Requerimento: 14/09/2000

Encerramento: 28/12/2001

Partido/Senador Requerente: PSDB / ALVARO DIAS

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PSDB / ALVARO DIAS

Relator/Partido: PFL / GERALDO ALTHOFF

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 127/2001 CPIONGSII

Destinada a apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais - ONGs.

Data De Requerimento: 19/02/2001

Encerramento: 20/12/2002

Partido/Senador Requerente: PFL / MOZARILDO CAVALCANTI

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PFL / MOZARILDO CAVALCANTI

Relator/Partido: PMDB / MARLUCE PINTO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 128/2001 CPIBIOPIRATARIA

CPI destinada a investigar a BIOPIRATARIA no País, em face da multiplicidade de ocorrências nesse sentido, havidas no cenário nacional.

Data De Requerimento: 27/03/2001

Encerramento: 04/09/2001

Partido/Senador Requerente: PSDB / ROMERO JUCA

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 146/2001 CPIDEMARCAÇÃOTERRAS

CPI para investigar as demarcações de áreas indígenas na Amazônia, notadamente na Faixa de Fronteiras.

Data De Requerimento: 29/03/2001

Encerramento: 16/12/2002

Partido/Senador Requerente: PFL / MOZARILDO CAVALCANTI

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 3/2002 CIPESQUISAELEI

Comissão Parlamentar de Inquérito, com a finalidade de investigar discrepâncias entre as pesquisas eleitorais realizadas durante o processo eleitoral do ano 2000 e os resultados das respectivas eleições, nos municípios que indica.

Data De Requerimento: 19/02/2002

Encerramento: 14/01/2003

Partido/Senador Requerente: PDT / SEBASTIÃO ROCHA

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° Sem numeração CIPBANESTADO

CPI criada com a finalidade de 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 bilhões, efetuada entre 1996 E 2002, por meio das chamadas contas CC5".

Data De Requerimento: 29/05/2003

Encerramento: 30/05/2003

Partido/Senador Requerente: PSDB / ANTERO PAES DE BARROS

Instalada: NÃO

Situação: RETIRADA DE ASSINATURAS

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 461/2003

CPI para apurar eventuais irregularidades na remessa de divisas do Brasil para o exterior, a partir de 1996, realiza das principalmente através do Banestado, ex-banco estatal do Paraná.

Data De Requerimento: 17/06/2003

Encerramento: 20/01/2004

Partido/Senador Requerente: PT / IDELI SALVATI

Instalada: NÃO

Situação: CPMI

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 462/2003

Apurar e investigar as remessas de recursos financeiros para o exterior, a partir de Foz do Iguaçu/PR, entre os anos de 1996 e 1999, que apresentam indícios de lavagem de dinheiro e de crimes contra o sistema financeiro nacional e contra a ordem tributária.

Data De Requerimento: 17/06/2003

Encerramento: 20/01/2004

Partido/Senador Requerente: PSDB / ANTERO PAES DE BARROS

Instalada: NÃO

Situação: CPMI

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 528/2003 CPI DO MST - MOVIMENTO DOS SEM TERRA

CPI criada com o objetivo de investigar as sucessivas e violentas invasões de terras, praticadas pelo chamado Movimento dos Sem Terra - MST.

Data De Requerimento: 03/07/2003

Encerramento: 19/01/2004

Partido/Senador Requerente: PSDB / ARTHUR VIRGILIO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 729/2003

CPI para apurar irregularidades cometidas por empresas de seguros, revendedores 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

Data De Requerimento: 20/08/2003

Encerramento: 10/12/2003

Partido/Senador Requerente: PFL / ROMEU TUMA

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 765/2003

Investigar os procedimentos em prática em órgãos públicos, como os adotados no Instituto Nacional de Câncer (referência nacional no tratamento de câncer), na Fundação Nacional de Saúde e na Anvisa.

Data De Requerimento: 03/09/2003

Encerramento: 19/01/2004

Partido/Senador Requerente: PSDB / ARTHUR VIRGILIO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 859/2003 CPI CARTAOSUS

Apurar as denúncias relacionadas ao direcionamento das licitações ocorridas no Governo FHC para a empresa americana Hyper com, para a distribuição de cartões magnéticos aos usuários e instalação de um sistema de informatização das operações do SUS.

Data De Requerimento: 23/09/2003

Encerramento: 19/01/2004

Partido/Senador Requerente: PT / TIAO VIANA

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 928/2003 CPI SOJATRANS

Para apuraras responsabilidades relativas ao contrabando de sementes transgênicas de soja, bem como o seu plantio ilegal realizado em todo território brasileiro.

Data De Requerimento: 09/10/2003

Encerramento: 28/03/2005

Partido/Senador Requerente: PSDB / JOAO CAPIBERIBE

Instalada: sim

Presidente/Partido: PSDB / JOAO CAPIBERIBE

Relator/Partido: PPB / LEOMAR QUINTANILHA

Situação: DECURSO DE PRAZO

Relatório Final: NÃO

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 181/2004 CPIDEMARCAÇÃOTERRASINDIGINAS

Os procedimentos e conflitos na demarcação de terras indígenas como fator determinante temos a demarcação das áreas indígenas em Roraima, especificamente, a homologação da Área Raposa-Serra do Sol. Os recentes conflitos envolvendo indígenas e fazendeiros no Estado do Mato Grosso do Sul e em outros Estados.

Data De Requerimento: 18/02/2004

Encerramento: 08/03/2004

Partido/Senador Requerente: PTB / MOZARILDO CAVALCANTI

Instalada: NÃO

Situação: DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 245/2004 CPIBINGO

Objetivo de investigar e apurar a 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

Data De Requerimento: 05/03/2004

Encerramento: 11/10/2006

Partido/Senador Requerente: PFL / MAGNO MALTA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PFL / EFRAIM MORAIS

Relator/Partido: PMDB / GARIBALDI FILHO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 160/2005 CPIWALDOMIRODINIZ

Investigar o envolvimento do Subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, Waldomiro Diniz da Silva, em esquema de corrupção relacionado com jogos clandestinos e a extensão do seu envolvimento em fatos relacionados com tráfico de influência e corrupção ativa no uso de seu cargo público, com o possível envolvimento de outras pessoas.

Data De Requerimento: 16/03/2005

Encerramento: 22/01/2007

Partido/Senador Requerente: PSDB / ARTHUR VIRGILIO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 161/2005 CPIPRIVATIZAÇÕES

Investigar a questão das privatizações realizadas no Brasil, no período de 1990 a 2004, e os critérios adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para concessões de empréstimos nos processos de privatização,

Data De Requerimento: 16/03/2005

Encerramento: 22/01/2007

Partido/Senador Requerente: PSDB / ARTHUR VIRGILIO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 1182/2006 CPISONGS-OSCIP

A liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não-governamentais – ONG – e para organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 2003 a dezembro 2006.

Data De Requerimento: 20/03/2007

Encerramento: 03/11/2010

Partido/Senador Requerente: PFL / HERACLITO FORTES

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 201/2007 CPIONGsII

CPI criada para investigar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, no período de 1999 até 30 de abril de 2009.

Data De Requerimento: 20/03/2007

Encerramento: 03/11/2010

Partido/Senador Requerente: PFL / HERACLITO FORTES

Instalada: SIM

Presidente/Partido: DEM / RAIMUNDO COLOMBO

Relator/Partido: PCdoB / INACIO ARRUDA

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: NÃO

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 401/2007 CPIAPAGAO

Apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas aos graves problemas verificados no sistema de controle do tráfego aéreo, bem como nos principais aeroportos do país, evidenciados a partir do acidente aéreo, ocorrido em 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800 da Gol e um jato Legacy da American ExcelAire, e que tiveram seu ápice no movimento de paralisação dos controladores de voo ocorrido em 30 de março de 2007.

Data De Requerimento: 25/04/2007

Encerramento: 07/12/2007

Partido/Senador Requerente: DEM / JOSE AGRIPINO

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PT / TIAO VIANA

Relator/Partido: DEM / DEMOSTINES TORRES

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 200/2008 CPIPEDOFILIA

Apurar a utilização da internet na prática de crimes de "pedofilia", bem como a relação desses crimes com o crime organizado.

Data De Requerimento: 04/03/2008

Encerramento: 06/01/2011

Partido/Senador Requerente: PR / MAGNO MALTA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PR / MAGNO MALTA

Relator/Partido: DEM / DEMOSTINES TORRES

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA/ ALARME

Requerimento N° RQS 387/2008 CPICARTAOMAGNETICO

CPI para investigar todos os gastos efetuados com a utilização do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, desde a sua criação em 2001.

Data De Requerimento: 08/04/2008

Encerramento: 25/03/2009

Partido/Senador Requerente: PSDB / ARTHUR VIRGILIO

Instalada: NÃO

Situação: CPMI

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 277/2009 CPIDNIT

Apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas aos graves problemas verificados na contratação de serviços, obras, processos licitatórios, convênios, dentre outras irregularidades, praticadas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit, evidenciados a partir de Relatórios e demais atos fiscalizadores do Tribunal de Contas da União (TCU).

Data De Requerimento: 24/03/2009

Encerramento: 25/03/2009

Partido/Senador Requerente: PSDB / MARIO COUTO

Instalada: NÃO

Situação: RETIRADA DE ASSINATURAS

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 569/2009 CPIPETROS

Apurar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Bicombustíveis (ANP), relacionadas com: a) indícios de fraudes nas licitações para reforma de plataformas de exploração de petróleo, apontadas pela operação "Águas Profundas" da Polícia Federal; b) graves irregularidades nos contratos de construção de plataformas, apontadas pelo Tribunal de Contas da União; c) indícios de superfaturamento na construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, apontados por relatório do Tribunal de Contas da União; d) denúncias de desvios de dinheiro dos "royalties"

do petróleo, apontados pela operação "Royalties", da Polícia Federal; e) denúncias do Ministério Público Federal sobre fraudes envolvendo pagamentos, acordos e indenizações feitos pela ANP a usineiros; f) denúncias de uso de artifícios contábeis que resultaram em redução do recolhimento de impostos e contribuições no valor de 4,3 bilhões de reais; g) denúncias de irregularidades no uso de verbas de patrocínio da estatal.

Data De Requerimento: 14/06/2009

Encerramento: 05/02/2010

Partido/Senador Requerente: PSDB / ALVARO DIAS

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PT / JOAO PEDRO

Relator/Partido: PMDB / ROMERO JUCA

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIMS

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 570/2009 CPIPETROSIII

CPI para Investigar o esquema de fraudes em licitações, revelado pela operação desencadeada pela Polícia Federal, batizada como "Águas Profundas", nos contratos da empresa estatal Petrobras-Petróleo Brasileiro S/A, para reforma de plataformas de exploração de petróleo; irregularidades nos contratos para construção das plataformas P-52 e P-54, e os contratos com a empresa subsidiária TRANSPETRO para construção de navios, notícias que os esquemas de licitações fraudulentos na Petrobras serviram para financiar de forma irregular partidos políticos em campanhas eleitorais, realizadas com doações das empresas, reveladas na referida operação "Águas Profundas", como suspeitas.

Data De Requerimento: 15/05/2009

Encerramento: 18/05/2009

Partido/Senador Requerente: PTB / ROMEU TUMA

Instalada: NÃO

Situação: RETIRADAS DE ASSINATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 571/2009 CPIAPAGÃOINTELECTUAL

Apurar as causas estruturais do retrocesso na qualidade da educação básica, indicado pelo resultado do último SAEB - Sistema de Avaliação de Educação Básica e que caracteriza o rumo do Brasil para um crítico "apagão intelectual".

Data De Requerimento: 15/05/2009

Encerramento: 18/05/2009

Partido/Senador Requerente: PDT / CRISTOVAM BUARQUE

Instalada: NÃO

Situação: RETIRADAS DE ASSINATURAS

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 572/2009 CPIAMAZONIA

CPI para investigar os seguintes fatos a respeito da Amazônia: 1) conflito referente à demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol e outras; 2) recentes denúncias de falta de assistência à saúde indígena; 3) áreas indígenas nos Estados de Roraima, Amazonas, Pará e Mato Grosso, cujos territórios chegam a 57%, 21%, 20% e 30%, respectivamente, das áreas territoriais desses Estados; 4) problemas envolvendo a soberania nacional nas áreas de fronteira: tráfico internacional, terrorismo, guerrilhas, vigilância das fronteiras etc; 5) falta de condições de sustentabilidade das comunidades indígenas já integradas às comunidades não indígenas; 6) alegado aumento do desmatamento da floresta; 7) recrudescimento da aquisição de terras por parte de estrangeiros; 8) questões fundiárias e ambientais.

Data De Requerimento: 15/05/2009

Encerramento: 04/02/2011

Partido/Senador Requerente: PTB / MOZARILDO CAVALCANTI

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 783/2009 CPIDNITII

CPI para apurar as causas, condições e responsabilidades supostamente praticadas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT.

Data De Requerimento: 24/06/2009

Encerramento: 18/01/2011

Partido/Senador Requerente: PSDB / MARIO COUTO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 1106/2009 CPIMEDICAMENTOS

Destinada a apurar a falsificação de medicamentos e equipamentos médicos em todo o território nacional.

Data De Requerimento: 01/09/2009

Encerramento: 18/01/2011

Partido/Senador Requerente: PTB / ROMEU TUMA

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 1531/2009 CPIINSS

CPI destinada a apurar no período entre 2003 e os dias atuais, problemas na Previdência Social, como: fraudes no INSS; sonegações; desvio de recursos; dívidas para com o INSS e procedimentos adotados; certidões negativas; situação econômico-financeira do INSS.

Data De Requerimento: 18/11/2009

Encerramento: 18/01/2011

Partido/Senador Requerente: PSDB / MARIO COUTO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 226/2011 CPITRAFNACINT

CPI destinada a investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da convenção de Palermo.

Data De Requerimento: 16/03/2011

Encerramento: 20/12/2012

Partido/Senador Requerente: PSOL / MARINOR BRITO

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PCdoB / VANESSA GRAZZIOTIN

Relator/Partido: PSOL / MARINOR BRITO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 547/2011 C PIECAD

CPI destinada a investigar, no prazo de cento e oitenta dias, supostas irregularidades praticadas pelo ECAD na arrecadação e distribuição de recursos oriundos do direito autoral, abuso da ordem econômica e prática de cartel no arbitramento de valores de direito autoral e conexos, o modelo de gestão coletiva centralizada de direitos autorais de execução pública no Brasil e a necessidade de aprimoramento da Lei nº 9.610/98.

Data De Requerimento: 17/05/2011

Encerramento: 03/05/2012

Partido/Senador Requerente: PSOL / RANDOLFE RODRIGUES

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PSOL / RANDOLFE RODRIGUES

Relator/Partido: PT / LINDBERGH FARIAS

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 105/2013 CPIERROMEDICO

Apurar e analisar fatos e gravíssimas violações do direito humano à saúde, causadas por erros dos dirigentes, médicos e demais profissionais de hospitais públicos e privados - resultando em lesões físicas e causando vítimas fatais.

Data De Requerimento: 27/02/2013

Encerramento: 22/12/2014

Partido/Senador Requerente: PR / MAGNO MALTA

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 811/20013 CPIDAESP

Investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar emails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal.

Data De Requerimento: 10/07/2013

Encerramento: 16/04/2014

Partido/Senador Requerente: PCdoB / VANESSA GRAZZIOTIN

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PCdoB / VANESSA GRAZZIOTIN

Relator/Partido: PMDB / RICARDO FERRAÇO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 1255/2013 CPIJOVENS

CPI para Investigar o assassinato de jovens no Brasil,

Data De Requerimento: 25/10/2013

Encerramento: 08/06/2016

Partido/Senador Requerente: PSB / LIDICE DA MATA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PSB / LIDICE DA MATA

Relator/Partido: PT / LINDBERGH FARIAS

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 1467/2013 CPITRANSP

Investigar (i) as razões das elevadas tarifas e os custos dos transportes rodoviários coletivos urbanos; (ii) a legalidade dos processos de licitação das concessões; (iii) a condução dos contratos de concessão; e (iv) legalidade e eficácia dos atos de definição tarifária e dos subsídios públicos (tributários e tarifários) às empresas detentoras das respectivas concessões.

Data De Requerimento: 12/12/2013

Encerramento: 22/12/2014

Partido/Senador Requerente: PMDB / ROBERTO REQUIAO

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 302/2014 CPIPETROSI

Investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal; e ao superfaturamento na construção de refinarias.

Data De Requerimento: 01/04/2014

Encerramento: 22/12/2014

Partido/Senador Requerente: PSDB / ALVARO DIAS

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PMDB / VITAL REGO

Relator/Partido: PT / JOSE PIMENTEL

Situação: DECURSO DE PRAZO

Relatório Final: NÃO

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 303/2014 CPIPETROSIV

Requer a criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar as denúncias de prática de corrupção, desvio de recursos públicos, fraude em licitação, lavagem de dinheiro, remessa ilegal de valores ao exterior e formação de cartel em atos e contratos realizados por entidades da administração pública direta e indireta, relacionados à aquisição da Refinaria de Pasadena no Texas (EUA); aos contratos entre a Petrobras e a empresa holandesa "SMB Offshore"; ao lançamento de plataformas inacabadas; ao superfaturamento na construção de refinarias; às atividades da Petrobras e do Porto de Suape para viabilizar a construção e a operação da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco; aos contratos para aquisição, manutenção e operação de trens, metrô e sistemas auxiliares, em SP e no DF, que envolvam as empresas referidas no acordo de leniência firmado pela Siemens; e aos convênios e contratos, firmados por órgãos e entidades estaduais e municipais, para aquisição de equipamentos e desenvolvimento de projetos na área de tecnologia da informação e utilizando recursos da União.

Data De Requerimento: 01/04/2014

Encerramento: 22/12/2014

Partido/Senador Requerente: PT /HUMBERTO COSTA

Instalada: NÃO

Situação: TERMINO DA LEGISLATURA

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 93/2015 CIPROTESES

Investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos procedimentos médicos de colocação de órteses e próteses no País, desde a indicação e execução dos procedimentos até a cobrança pelos produtos e serviços prestados.

Data De Requerimento: 27/02/2015

Encerramento: 16/08/2016

Partido/Senador Requerente: PR / MAGNO MALTA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PR MAGNO MALTA

Relator/Partido: PT HUMBERTO COSTA

Situação: ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO

Relatório Final: NÃO

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 93/2015 CPIHSBC

Irregularidades praticadas pelo HSBC na abertura de contas na Suíça.

Data De Requerimento: 02/03/2015

Encerramento: 25/05/2016

Partido/Senador Requerente: PSOL/ RANDOLFE RODRIGUES

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PT / PAULO ROCHA

Relator/Partido: PSDB / RICADRO FERRAÇO

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 407/2015 CPICARF

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar denúncias nos julgamentos realizados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

Data De Requerimento: 28/04/2015

Encerramento: 19/12/2015

Partido/Senador Requerente: PSDB / ATAÍDES OLIVEIRA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PSDB / ATAÍDES OLIVEIRA

Relator/Partido: PCdoB / VANESSA GRAZZIOTIN

Situação: INSTALADA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. INTERNO / PATRULHA

Requerimento N° RQS 478/2015 CPIFUNDOSDEPENSAO

Investigar irregularidades e prejuízos ocorridos a partir de 2003 na administração de recursos financeiros em entidades fechadas de previdência complementar (Fundos de Pensão) nas sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pela União

Data De Requerimento: 06/05/2015

Encerramento: 03/02/2017

Partido/Senador Requerente: PSDB / CASSIO CUNHA LIMA

Instalada: SIM

Presidente/Partido: NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA

Relator/Partido: NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA

Situação: ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO

Relatório Final: NÃO

Leis Derivadas: NÃO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

Requerimento N° RQS 616/2015 CPIFUTEBOL

Investigar a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (COL)

Data De Requerimento: 28/05/2015

Encerramento: 09/12/2016

Partido/Senador Requerente: PMDB / ROSE DE FREITAS

Instalada: SIM

Presidente/Partido: PSDB / ROMARIO

Relator/Partido: PMDB / ROMERO JUCA

Situação: CONCLUIDA

Relatório Final: SIM

Leis Derivadas: SIM

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: C. EXTERNO / ALARME

Requerimento N° RQS 1343/2015 CPIBARRAGENS

Apurar e analisar possíveis irregularidades na fiscalização e manutenção das barragens da Samarco Mineradora S.A., no Município de Marina/MG, bem como para investigar responsabilidades pelo desastre ambiental causado pelo rompimento dessas barragens, ocorrido no dia 5 de novembro de 2015, além de averiguar a situação atual de outros locais de mineração em que haja risco de desastres semelhantes.

Data De Requerimento: 24/11/2015

Encerramento: 07/02/2017

Partido/Senador Requerente: PMDB / ROSE DE FREITAS

Instalada: NÃO

Situação: ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO

Fonte Da Denúncia/Tipo De Controle: IMPRENSA / ALARME

APÊNDICE B – PLANILHA DE DADOS

nº	DENOMINAÇÃO	TEMATICA	TEMATICA 2	PERIODO DE GOVERNO	PARTIDO REQUERENTE	SENADOR REQUERENTE	INCLINAÇÃO IDEOLÓGICA	COALIZÃO GOVERNO	ESTADO	INSTALADAS	DATA DE CRIAÇÃO (REQUERIMENTO)	DATA DE FINALIZAÇÃO	SITUAÇÃO	PARTIDO PRESIDENTE CPI	P.PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR PRESIDENTE CPI	PARTIDO RELATOR	PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR RELATOR	RELATORIO FINAL APROVADO	LEIS DERIVADAS	ORIGEM DA DENUNCIA	TIPO CONTROLE
1	MINERAÇÃO	ADMINISTRATIVO		FHC 1	PDT	ERNADES AMORIM	ESQUERDA	NÃO	RO	SIM	17/02/1995	19/06/1996	CONCLUIDA	PMDB	SIM	RAMEZ TEBET	PFL	SIM	ROMERO JUCÁ	SIM	NÃO	IMPrensa	ALARME
2	DOS CORRUPTORES (CPI DO ORÇAMENTO)	POLITICO		FHC 1	PMDB	PEDRO SIMON	CENTRO	SIM	RS	NÃO	24/03/1995	15/12/1995	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATROLHA
3	BANCO DO BRASIL - INADIMPLENCIAS DE OPERAÇÕES ESCRITURADAS.	ECONOMICO		FHC 1	PPR	EPITACIO CAFETEIRA	DIREITA	SIM	MA	NÃO	27/09/1995	15/12/1995	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATROLHA
4	SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL	ECONOMICO		FHC 1	PSB	CARLOS VALADARES	ESQUERDA	NÃO	SE	SIM	06/03/1996	21/03/1996	TERMINO DE LEGISLATURA	PP	NÃO	ESPERIDIAO AMIN	PT	NÃO	EDUARDO SUPLYCY	NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
5	PRECATÓRIOS JUDICIAIS E TÍTULOS PÚBLICOS	ECONOMICO	POLITICO	FHC 1	PMDB	JADER BARBALHO	CENTRO	SIM	PA	SIM	26/11/1996	26/08/1997	CONCLUIDA	PFL	SIM	BERNARDO CABRAL	PMDB	SIM	ROBERTO REQUIAO	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
6	ACIDENTES AERO VIARIOS	ADMINISTRATIVO		FHC 1	PMDB	GILVAN BORGES	CENTRO	SIM	AP	NÃO	29/11/1996	20/02/1997	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
7	JUDICIARIO	POLITICO	ADMINISTRATIVO	FHC 2	PFL	ANTONIO CARLOS MAGALHAES	DIREITA	SIM	BA	SIM	25/03/1999	09/12/1999	CONCLUIDA	PMDB	SIM	RAMEZ TEBET	PFL	SIM	PAULO SOUTO	SIM	NÃO	IMPrensa	ALARME
8	BANCOS (SISTEMA FINANCEIRO)	ECONOMICO		FHC 2	PMDB	JADER BARBALHO	CENTRO	SIM	PA	SIM	03/03/1999	14/12/1999	CONCLUIDA	PFL	SIM	BELLO PARGA (SUPLENTE)	PMDB	SIM	JOÃO ALBERTO SOUZA	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
9	ONGS (ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS)	ADMINISTRATIVO		FHC 2	PFL	BERNARDO CABRAL	DIREITA	SIM	AM	NÃO	12/09/2000	16/02/2001	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATROLHA
10	FUTEBOL	SOCIAL	ECONOMICO	FHC 2	PSDB	ALVARO DIAS	CENTRO	GOVERNO	PR	SIM	14/09/2000	28/12/2001	CONCLUIDA	PSDB	SIM	ALVARO DIAS	PFL	SIM	GERALDO ALTHOFF	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
11	ONGS II (ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS)	ADMINISTRATIVO		FHC 2	PFL	MOZARILDO CAVALCANTI	DIREITA	SIM	RR	SIM	19/02/2001	20/12/2002	CONCLUIDA	PFL	SIM	MOZARILDO CAVALCANTI	PMDB	SIM	PMDB	SIM	SIM	C. INTERNO	PATROLHA
12	BIOPIRATARIA	ADMINISTRATIVO		FHC 2	PSDB	ROMERO JUCA	CENTRO	GOVERNO	RR	NÃO	27/03/2001	04/09/2001	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. EXTERNO	PATROLHA
13	SISTEMA PENITENCIARIO	ADMINISTRATIVO		FHC 2	PFL	MOREIRA MENDES	DIREITA	SIM	RO	NÃO	27/03/2001	04/09/2001	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
14	Demarcação de áreas indígenas na Amazônia	SOCIAL		FHC 2	PFL	MOZARILDO CAVALCANTI	DIREITA	SIM	RR	NÃO	29/03/2001	16/12/2002	DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATROLHA
15	PESQUISAS ELEITORAIS DO ANO DE 2000	POLITICO		FHC 2	PDT	SEBASTIÃO ROCHA	ESQUERDA	NÃO	AP	NÃO	19/02/2002	14/01/2003	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. EXTERNO	ALARME
16	BANESTADO	ECONOMICO	POLITICO	LULA 1	PSDB	ANTERO PAES DE BARROS	CENTRO	NÃO	MT	NÃO	29/05/2003	30/05/2003	RETIRADAS DE ASSINATURAS			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
17	BANESTADO	ECONOMICO	POLITICO	LULA 1	PT	IDELI SALVATI	ESQUERDA	GOVERNO	SC	NÃO	17/06/2003	20/01/2004	CPMI			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
18	BANESTADO	ECONOMICO	POLITICO	LULA 1	PSDB	ANTERO PAES DE BARROS	CENTRO	NÃO	MT	NÃO	17/06/2003	20/01/2004	CPMI			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATROLHA
19	MST - MOVIMENTO DOS SEM TERRA	SOCIAL	ECONOMICO	LULA 1	PSDB	ARTHUR VIRGILIO	CENTRO	NÃO	AM	NÃO	03/07/2003	19/01/2004	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME

nº	DENOMINAÇÃO	TEMATICA	TEMATICA 2	PERIODO DE GOVERNO	PARTIDO REQUERENTE	SENADOR REQUERENTE	INCLINAÇÃO IDEOLÓGICA	COALIZÃO GOVERNO	ESTADO	INSTALADAS	DATA DE CRIAÇÃO (REQUERIMENTO)	DATA DE FINALIZAÇÃO	SITUAÇÃO	PARTIDO PRESIDENTE CPI	P.PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR PRESIDENTE CPI	PARTIDO RELATOR	PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR RELATOR	RELATORIO FINAL APROVADO	LEIS DERIVADAS	ORIGEM DA DENUNCIA	TIPO CONTROLE
20	DESMANCHE DE AUTOMOVEIS	ADMINISTRATIVO	ECONOMICO	LULA 1	PFL	ROMEU TUMA	DIREITA	NÃO	SP	NÃO	20/08/2003	10/12/2003	ENCERRADA/ DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
21	INSTITUTO NACIONAL DO CANCER/FNS. IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS	SOCIAL	ADMINISTRATIVO	LULA 1	PSDB	ARTHUR VIRGILIO	CENTRO	NÃO	AM	NÃO	03/09/2003	19/01/2004	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
22	CARTAO MAGNETICO SUS	SOCIAL		LULA 1	PT	TIAO VIANA	ESQUERDA	GOVERNO	AC	NÃO	23/09/2003	19/01/2004	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
23	SOJA TRASNGENICA (PLANTIO E CONTRABANDO)	ADMINISTRATIVO		LULA 1	PSDB	JOAO CAPIBERIBE	CENTRO	NÃO	AP	SIM	09/10/2003	28/03/2005	ENCERRADA/ DECURSO DE PRAZO	PSDB	NÃO	JOAO CAPIBERIBE	PPB	NÃO	LEOMAR QUINTANILHA	NÃO	NÃO	C. EXTERNO	PATRULHA
24	DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDIGINAS	SOCIAL		LULA 1	PTB	MOZARILDO CAVALCANTI	DIREITA	SIM	RR	NÃO	18/02/2004	08/03/2004	ENCERRADA/ DECURSO DE PRAZO							NÃO	NÃO	C. EXTERNO	PATRULHA
25	BINGOS	POLITICO	ADMINISTRATIVO	LULA 1	PFL	MAGNO MALTA	DIREITA	NÃO	ES	SIM	05/03/2004	11/10/2006	CONCLUIDA	PFL	NÃO	EFRAIM MORAIS	PMDB	SIM	GARIBALDI FILHO	SIM	SIM	C. EXTERNO	PATRULHA
26	WALDOMIRO DIZ	POLITICO		LULA 1	PSDB	ARTHUR VIRGILIO	CENTRO	NÃO	AM	NÃO	16/03/2005	22/01/2007	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
27	PRIVATIZAÇÕES	POLITICO	ADMINISTRATIVO	LULA 1	PSDB	ARTHUR VIRGILIO	CENTRO	NÃO	AM	NÃO	16/03/2005	22/01/2007	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA
28	ONGS	SOCIAL		LULA 1	PFL	HERACLITO FORTES	DIREITA	NÃO	PI	NÃO	28/11/2006	22/01/2007	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA
29	ONGS (OSCIPI)	SOCIAL		LULA 2	PFL	HERACLITO FORTES	DIREITA	NÃO	PI	SIM	20/03/2007	03/11/2010	CONCLUIDA	DEM	NÃO	RAIMUNDO COLOMBO	PCdoB	SIM	INACIO ARRUDA	NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA
30	APAGÃO AEREO	ADMINISTRATIVO		LULA 2	DEM	JOSE AGRIPINO	DIREITA	NÃO	RN	SIM	25/04/2007	07/12/2007	CONCLUIDA	PT	SIM	TIAO VIANA	DEM	NÃO	DEMOSTINE S TORRES	SIM	SIM	C. EXTERNO	PATRULHA
31	PEDOFILIA	SOCIAL		LULA 2	PR	MAGNO MALTA	DIREITA	NÃO	ES	SIM	04/03/2008	06/01/2011	CONCLUIDA	PR	NÃO	MAGNO MALTA	DEM	NÃO	DEMOSTINE S TORRES	SIM	SIM	IMPRESA	ALARME
32	CARTOES CORPORATIVOS	POLITICO		LULA 2	PSDB	ARTHUR VIRGILIO	CENTRO	NÃO	AM	NÃO	08/04/2008	25/03/2009	CPMI			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
33	DNIT	ADMINISTRATIVO		LULA 2	PSDB	MARIO COUTO	CENTRO	NÃO	PA	NÃO	24/03/2009	25/03/2009	RETIRADAS DE ASSINATURAS			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA
34	PETROBRAS	POLITICO	ADMINISTRATIVO	LULA 2	PSDB	ALVARO DIAS	CENTRO	NÃO	PR	SIM	14/06/2009	05/02/2010	CONCLUIDA	PT	SIM	JOAO PEDRO	PMDB	SIM	ROMERO JUCA	SIM	SIM	C. EXTERNO	ALARME
35	IRREGULARIDADES NOS CONTRATOS DA PETROBRAS PARA CONSTRUÇÃO DE PLATAFORMAS MARÍTIMAS	POLITICO	ADMINISTRATIVO	LULA 2	PTB	ROMEU TUMA	DIREITA	NÃO	SP	NÃO	15/05/2009	18/05/2009	RETIRADAS DE ASSINATURAS			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. EXTERNO	ALARME
36	APAGÃO INTELCTUAL (RETROCESSO NA EDUCAÇÃO	SOCIAL		LULA 2	PDT	CRISTOVAM BUARQUE	ESQUERDA	SIM	DF	NÃO	15/05/2009	18/05/2009	RETIRADAS DE ASSINATURAS			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
37	AMAZONIA	SOCIAL		LULA 2	PTB	MOZARILDO CAVALCANTI	DIREITA	NÃO	RR	NÃO	15/05/2009	04/02/2011	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. EXTERNO	PATRULHA
38	DNIT	ADMINISTRATIVO		LULA 2	PSDB	MARIO COUTO	CENTRO	NÃO	PA	NÃO	24/06/2009	18/01/2011	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA
39	FALSIFICAÇÃO DE MEDICAMENTOS	SOCIAL	ADMINISTRATIVO	LULA 2	PTB	ROMEU TUMA	DIREITA	NÃO	SP	NÃO	01/09/2009	18/01/2011	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPRESA	ALARME
40	INSS: DIVIDAS E FRAUDES	ADMINISTRATIVO		LULA 2	PSDB	MARIO COUTO	CENTRO	NÃO	PA	NÃO	18/11/2009	18/01/2011	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. INTERNO	PATRULHA

nº	DENOMINAÇÃO	TEMATICA	TEMATICA 2	PERIODO DE GOVERNO	PARTIDO REQUERENTE	SENADOR REQUERENTE	INCLINAÇÃO IDEOLÓGICA	COALIZÃO GOVERNO	ESTADO	INSTALADAS	DATA DE CRIAÇÃO (REQUERIMENTO)	DATA DE FINALIZAÇÃO	SITUAÇÃO	PARTIDO PRESIDENTE CPI	P.PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR PRESIDENTE CPI	PARTIDO RELATOR	PR. COALIZAO GOVERNO	SENADOR RELATOR	RELATORIO FINAL APROVADO	LEIS DERIVADAS	ORIGEM DA DENUNCIA	TIPO CONTROLE
41	TRAFICO NACIONAL E INTERNACIONAL DE PESSOAS	SOCIAL		DILMA 1	PSOL	MARINOR BRITO	ESQUERDA	NÃO	PA	SIM	16/03/2011	20/12/2012	CONCLUIDA	PCdoB	SIM	VANESSA GRAZZIOTIN	PSOL	NÃO	MARINOR BRITO	SIM	SIM	C. INTERNO	PATRULHA
42	ECAD	ADMINISTRATIVO		DILMA 1	PSOL	RANDOLFE RODRIGUES	ESQUERDA	NÃO	AP	SIM	17/05/2011	03/05/2012	CONCLUIDA	PSOL	NÃO	RANDOLFE RODRIGUES	PT	SIM	LINDBERGH FARIAS	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
43	ERRO MEDICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO	DILMA 1	PR	MAGNO MALTA	DIREITA	SIM	ES	NÃO	27/02/2013	22/12/2014	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
44	ESPIONAGEM	POLITICO		DILMA 1	PCdoB	VANESSA GRAZZIOTIN	ESQUERDA	SIM	AM	SIM	10/07/2013	16/04/2014	CONCLUIDA	PCdoB	SIM	VANESSA GRAZZIOTIN	PMDB	SIM	RICARDO FERRAÇO	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
45	ASSASSINATO DE JOVENS NEGROS	SOCIAL		DILMA 1	PSB	LIDICE DE MATA	ESQUERDA	SIM	BA	SIM	25/10/2013	08/06/2016	CONCLUIDA	PSB	SIM	LIDICE DA MATA	PT	SIM	Lindbergh Farias	SIM	NÃO	C. EXTERNO	ALARME
46	TRANSPORTES	ADMINISTRATIVO		DILMA 1	PMDB	ROBERTO REQUIAO	CENTRO	SIM	PR	NÃO	12/12/2013	22/12/2014	TERMINO DE LEGISLATURA			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	C. EXTERNO	PATRULHA
47	PETROBRAS (2). REFINARIA DE PASADENA, PLATAFORMAS INACABADAS, PROPINODUTO.	POLITICO	ADMINISTRATIVO	DILMA 1	PSDB	ALVARO DIAS	CENTRO	NÃO	PR	SIM	01/04/2014	22/12/2014	ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO	PMDB	SIM	VITAL REGO	PT	SIM	JOSE PIMENTEL	SIM	NÃO	C. EXTERNO	ALARME
48	REFINARIAS DA PETROBRAS E METROS DE SÃO PAULO/DF	POLITICO	ADMINISTRATIVO	DILMA 1	PT	HUMBERTO COSTA	ESQUERDA	GOVERNO	PE	NÃO	01/04/2014	22/12/2014	TERMINO DE LEGISLATURA							NÃO	NÃO	C. EXTERNO	ALARME
49	PROTESES (CRIMES MEDICOS)	SOCIAL		DILMA 2	PR	MAGNO MALTA	DIREITA	SIM	ES	SIM	27/02/2015	16/08/2016	ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO	PR	SIM	MAGNO MALTA	PT	SIM	HUMBERTO COSTA	NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
50	HSBC	POLITICO	ECONOMICO	DILMA 2	PSOL	RANDOLFE RODRIGUES	ESQUERDA	NÃO	AP	SIM	02/03/2015	25/05/2016	CONCLUIDA	PT	SIM	PAULO ROCHA	PSDB	NÃO	RICARDO FERRAÇO	SIM	SIM	IMPrensa	ALARME
51	CARF - CONSELHO ADM. DE RECURSOS	ADMINISTRATIVO	POLITICO	DILMA 2	PSDB	ATAÍDES OLIVEIRA	CENTRO	NÃO	TO	SIM	28/04/2015	19/12/2015	CONCLUIDA	PSDB	NÃO	ATAÍDES OLIVEIRA	PCdoB	SIM	VANESSA GRAZZIOTIN	SIM	SIM	C. INTERNO	PATRULHA
52	FUNDOS DE PENSÃO	ADMINISTRATIVO	POLITICO	DILMA 2	PSDB	CASSIO CUNHA LIMA	CENTRO	NÃO	RS	SIM	06/05/2015	03/02/2017	ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO	NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA		NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA	NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA		NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA	NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME
53	FUTEBOL - CONTRATOS DA CBF	SOCIAL		DILMA 2	PMDB	ROSE DE FREITAS	CENTRO	SIM	ES	SIM	28/05/2015	09/12/2016	CONCLUIDA	PSDB	NÃO	ROMARIO	PMDB	SIM	ROMERO JUCA	SIM	SIM	C. EXTERNO	ALARME
54	BARRAGENS	SOCIAL	ADMINISTRATIVO	DILMA 2	PMDB	ROSE DE FREITAS	CENTRO	SIM	ES	NÃO	24/11/2015	07/02/2017	ENCERRADA / DECURSO DE PRAZO			NÃO HOUVE ELEIÇÃO DA MESA				NÃO	NÃO	IMPrensa	ALARME