

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

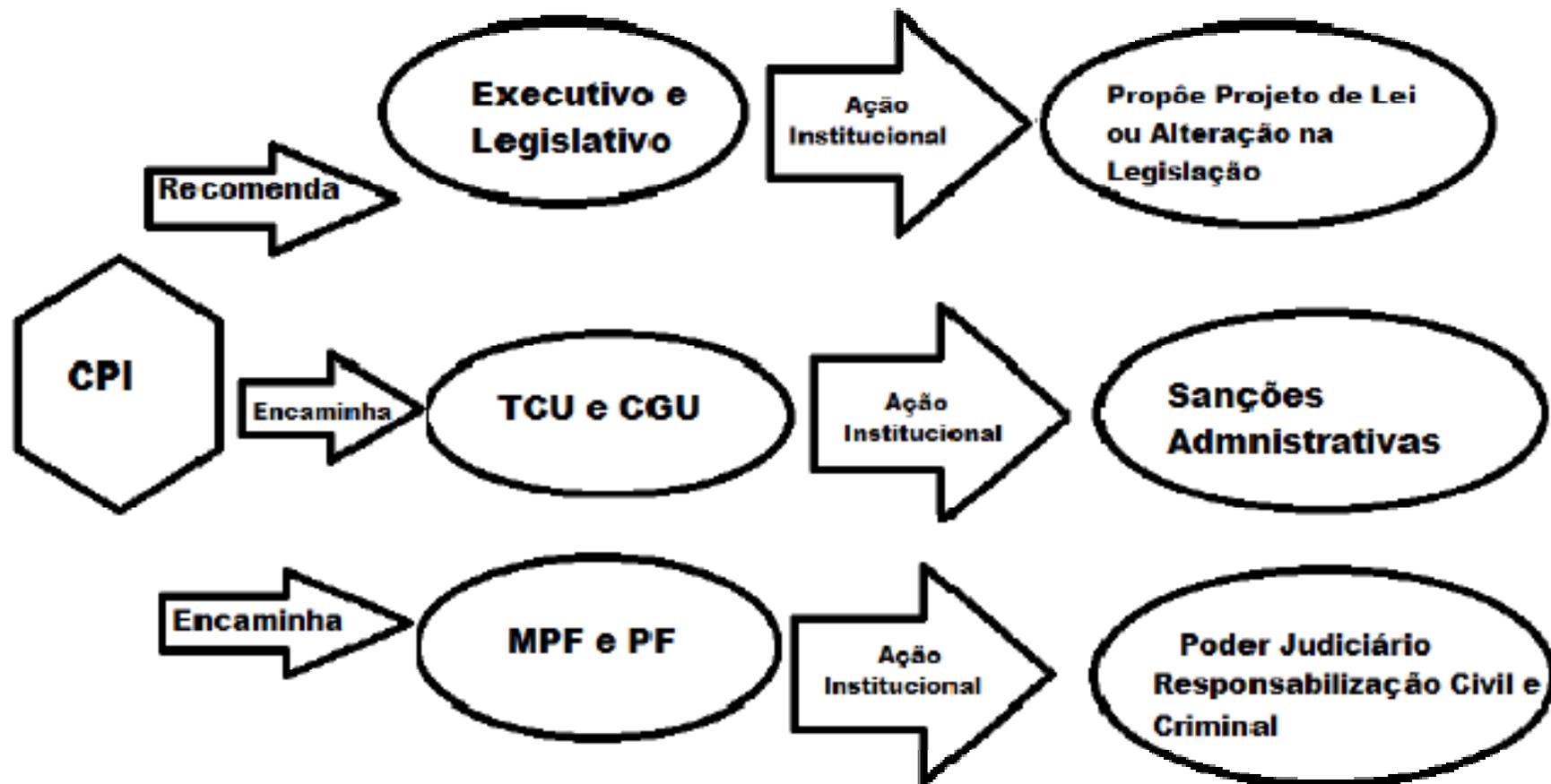
Danilo de Pádua Centurione

Lucas Queija Cadah

*Universidade de São Paulo
Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política*

CPIs e o Contexto Institucional

- *Accountability horizontal* e o controle legislativo
- CPI = controle político
- CPI
 - Proposição (requerimento e assinaturas)
 - Instalação (limite de funcionamento)
 - Andamento (prazos)
 - Conclusão (relatórios)
- CPIs possuem poder de autoridade judicial
- Limitações constitucionais



As CPIs e o Contexto Político Brasileiro

- Presidencialismo de coalizão e o papel do Congresso como agência de controle horizontal
 - Interesses do executivo
 - Diversidade de assuntos
- A lógica interna das CPIs reproduz o processo decisório do Congresso Nacional
- Dados de 1989 até 2010
- Câmara, Senado e Mistas
- Procedimento e metodologia

Tabela 1
CPIs Instaladas e Requeridas (1988 – 2010)

Casa	Instaladas	Concluídas
Câmara dos Deputados (136)	36 % (49)	31 % (42)
Senado (26)	80 % (21)	73 % (19)
Mistas (28)	93 % (26)	86 % (24)
Total (190)	50 % (96)	45 % (85)

* As CPIs concluídas incluem apenas as que apresentaram algum tipo de relatório ou conclusões

** Não são consideradas as CPIs que estão em andamento

*** Fonte: <www.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>; Argelina Figueiredo

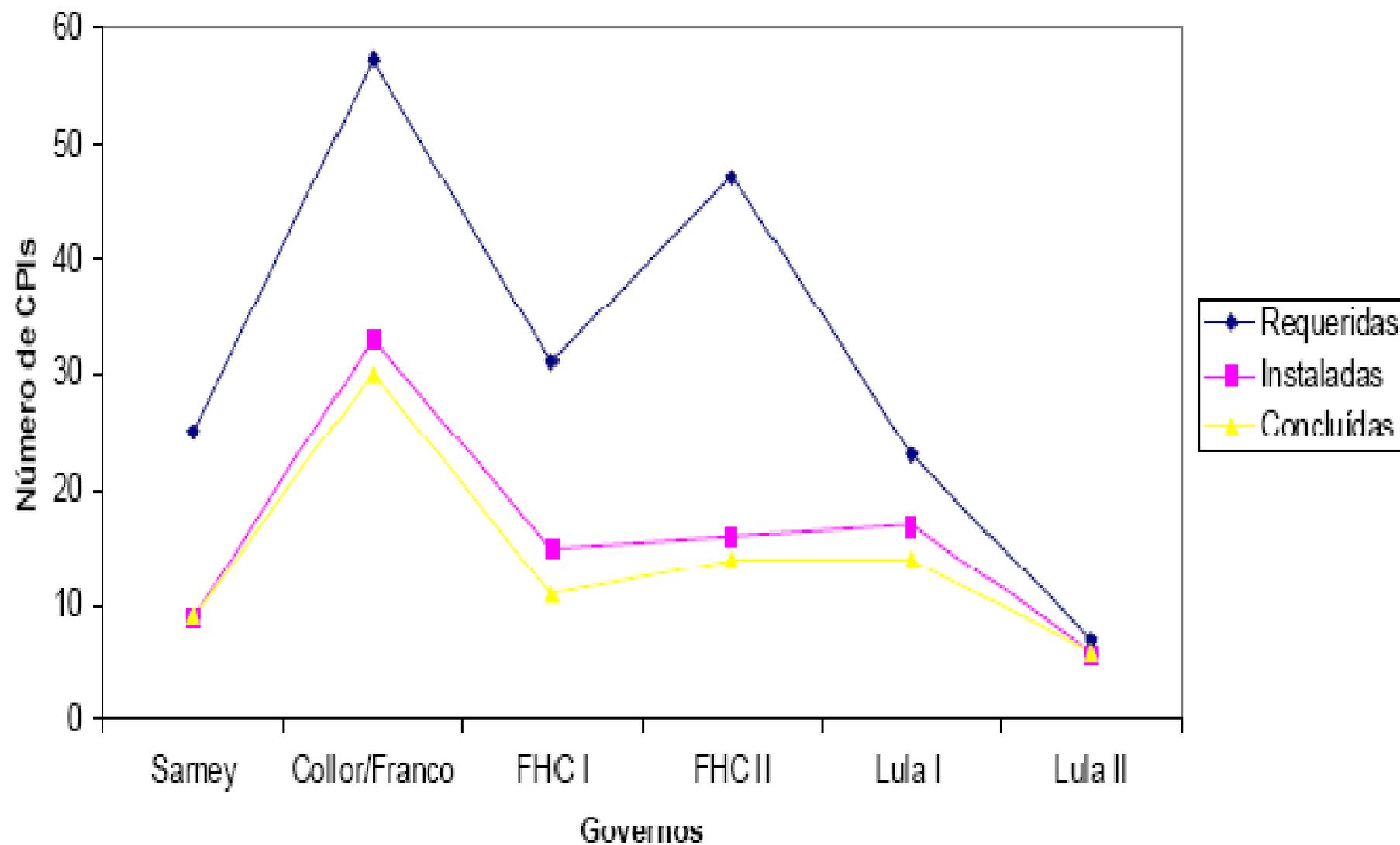
Tabela 2
Tempo Médio de Duração das CPIs em dias (1988 – 2010)

Casa	Média	Mediana
Câmara dos Deputados	328,81	274,00
Senado	386,38	310,00
Mistas	423,35	381,50
Total	365,85	293,00

* Não são consideradas as CPIs que estão em andamento

** Fonte: <www.camara.gov.br>; <www.senado.gov.br>; Argelina Figueiredo

**Gráfico 1: Total de CPIs Requeridas, Instaladas e Concluídas
(1988 - 2010)**



As CPIs e o Contexto Político Brasileiro

- Taxas de instalação e Conclusão:
 - FHC I: 48% e 35,5 %
 - FHC II: 34 % e 30 %
 - Lula I: 74 % e 61 %
 - Lula II: 86 % e 86 %

Quem propôs?

GOVERNO	AUTOR DA CPI	CDF	Senado	Mistas	Todas
FHC I	<i>Coalizão</i>	50 %	33 %	-	45 %
	<i>Oposição</i>	50 %	67 %	100 %	55 %
FHC II	<i>Coalizão</i>	36 %	100 %	100 %	42,5 %
	<i>Oposição</i>	64 %	-	-	57,5 %
Lula I	<i>Coalizão</i>	80 %	40 %	62,5 %	65,2 %
	<i>Oposição</i>	20 %	60 %	37,5 %	34,8 %
Lula II	<i>Coalizão</i>	67 %	-	-	28,5 %
	<i>Oposição</i>	33 %	100 %	100 %	71,5 %

Quem concluiu?

GOVERNO	AUTOR DA CPI	CDF	Senado	Mistas	Todas
FHC I	<i>Coalizão</i>	25 %	50 %	-	27 %
	<i>Oposição</i>	75 %	50 %	100 %	73 %
FHC II	<i>Coalizão</i>	44,5 %	100 %	100 %	64 %
	<i>Oposição</i>	55,5 %	-	-	36 %
Lula I	<i>Coalizão</i>	77,77 %	100 %	40 %	74 %
	<i>Oposição</i>	22,23 %	-	60 %	26 %
Lula II	<i>Coalizão</i>	67 %	-	-	28,5 %
	<i>Oposição</i>	33 %	100 %	100 %	71,5 %

O que mostram os dados

- A oposição ao governo Fernando Henrique se mostrou mais ativa em propor CPIs
- Nos dois governos de Lula não existiu uma atuação forte da coalizão, o que ocorreu foi a baixa proposição de CPIs pela oposição
- Na Câmara o PT, PL e PV propuseram 8 CPIs enquanto a oposição (PSDB, PPS e PFL/DEM) propôs apenas duas
- No segundo governo Lula os dados mostram muita atividade de CPMIs e nas CPIs do Senado, isso fez com que a oposição aumentasse sua participação
- A “morte” de uma CPI geralmente se dá no processo de instalação, uma vez instalada é difícil que não seja concluída

Desempenho das CPIs

- Análise quantitativa dos relatórios finais.
- Objetivos da classificação:
 - Verificar as instituições acionadas pelas CPIs
 - Investigar encaminhamentos para indiciamento e responsabilização
 - Verificar proposição legislativa – proposições de projeto de lei

Tabela – 5
Acionamento de Instituições pelas Conclusões dos Relatórios Finais de
todas as CPIs (%) – 1999 à 2010

<i>Instituição / Casa</i>	CDF (29)	SENADO (7)	MISTA (7)	TOTAL (43)
Legislativo	80%	100%	57%	79% (34)
Judiciário	45%	72%	29%	47% (20)
Executivo	97%	85%	72%	91% (39)
Ministério Público	86%	85%	85%	86% (37)
Polícia Federal	52%	72%	57%	56% (24)
Tribunal de Contas da União	49%	43%	72%	51% (22)
Controladoria Geral da União	3,50%	43%	29%	14% (6)

* Não são consideradas as CPIs que estão em andamento

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

Resultados quanto as quatro instituições de controle (sistema de integridade nacional)

- Tribunal de Contas da União
 - Órgão legislativo
- Controladoria Geral da União
 - Criada em 2001
 - Em processo de institucionalização
- Polícia Federal
 - Aumento do protagonismo
 - Reforço das atribuições constitucionais em 1988
 - Crimes organizado e contra a administração pública

Ministério Público Federal

- Principal inovação do arcabouço institucional brasileiro
- Responsável pela maior ativação dos tribunais
- Independência institucional em relação a interferência política

Tabela – 6
Outras conclusões dos Relatórios Finais de todas as CPIs (%) – 1999 à 2010

<i>Instituição / Casa</i>	CDF (29)	SENADO (7)	MISTA (7)	TOTAL (43)
Indiciamentos	35%	72%	43%	42% (18)
Propõe Projeto de Lei ou Alteração na Legislação	62%	100%	100%	75% (32)
Sugere a criação de Comissão Especial	10%	29%	29%	16% (7)

* Não são consideradas as CPIs que estão em andamento

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

Conclusões

- Cumprem papel positivo
- Trabalham de maneira complementar as instituições
- Permite a *accountability* relacional
- A análise precisa levar em conta prerrogativas constitucionais

Conclusões

- Accountability horizontal – monitoramento, investigação e punição
- Faz parte de uma rede de instituições e mecanismos de controle
- As CPIs acabam em Pizza?

Contraponto e/ou Limitações

- Natureza intrinsecamente política
- À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo.” (FIGUEIREDO, 2002, p. 692)
- Forma de Punição - costuma ser “reputacional”, administrativa ou eleitoral
- Rede de instituições de controle tem como ação última decisão dos tribunais
- *Gap* está na tomada de decisão nos tribunais (responsabilização civil e criminal)

Sugestões de aperfeiçoamento

- Transparência no acompanhamento de resultados
- Incrementar a cooperação entre as instituições
- Manter as intenções de inquérito após alarme de incêndio

Próximos passos

- Analise qualitativa dos relatórios
- Acompanhar o caminho e taxa de sucesso dos PLs frutos das CPIs
- Acompanhar a responsabilização nas instâncias posteriores