



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Graduação em Ciência Política

Lays Pereira dos Santos

***Accountability horizontal: Uma avaliação das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados de 2011 a 2016.***

Brasília/DF

2018

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: UMA AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES  
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DE 2011 A 2016.**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Graziela Dias Teixeira

Brasília/DF

2018

**ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: UMA AVALIAÇÃO DAS COMISSÕES  
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DE 2011 A 2016.**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de  
Brasília para obtenção do título de  
bacharel em Ciência Política e  
apresentado a seguinte banca  
examinadora:

---

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. GRAZIELA DIAS TEIXEIRA (Universidade de Brasília)

Brasília/DF

2018

## DEDICATÓRIA

*Com amor, à minha eterna e amada vó  
Jacyra Martins (in memorian).*

## AGRADECIMENTOS

Antes e acima de tudo ao Autor e Consumador da minha fé, que me amou em primeiro lugar dando o Seu Filho por mim em uma cruz, me permitindo viver os Planos dEle.

Aos meus pais Marcos e Dionízia que nunca mediram esforços para me ver feliz, que me ensinaram a andar nos caminhos do Senhor, que me formaram a mulher que eu sou hoje, que lutaram por mim sempre que preciso e que sempre estiveram presentes na minha jornada de vida.

Às minhas irmãs, eternas conselheiras e incentivadoras, Mi e Judy, que me cuidaram quando preciso e me exortaram no caminho que entendiam como o melhor pra mim.

Aos meus avós que sempre me tiveram em suas orações e que apesar de distantes, me amaram à maneira deles, sempre me incentivando a seguir um caminho honroso debaixo do que O Senhor tem pra mim.

Às melhores companheiras de caminhada universitária Lilivânia e Estefânia, que me aguentaram, me amaram, me permitiram ser quem eu sou sem me julgar, aceitaram meus abraços, sorrisos e loucuras, mesmo quando não cabiam, foram consolo em momentos difíceis e incentivo constante ao longo desses quatro anos dessa louca parte da vida que chamamos de Universidade. Ainda bem que Deus juntou a gente da maneira mais louca possível.

Aos meus eternos melhores amigos Jesi, Bruna, Amanda Espñeira, Lucas Sena, Daniel, Nicole e Léo. Faço aqui menção honrosa ao Kim, amigo de uma vida toda. Obrigada vocês por vocês e por sempre caminharem ao meu lado, me permitirem caminhar com vocês e estarem presentes quando precisei.

Aos meus incríveis pequenos-grupos que foram suporte de Deus na minha vida em todo tempo, que sempre me amaram e me permitiram liderar vocês.

Ao Luís Felipe, que mudou minha história, me fez uma Lays melhor e me mostrou que o mundo pode ser sonhado mesmo quando a gente tem pé no chão, que aguentou minhas crises e foi suporte e incentivador constante.

À Professora Grazi, que mesmo não tendo uma orientanda tão presente

como eu, foi extremamente amável em um ambiente tão voraz como a Universidade, me proporcionou uma das melhores aulas da graduação e me orientou com paciência e dedicação. Desejo que o mundo acadêmico seja cheio de pessoas como você.

Enfim, eu não tenho dúvidas de que até aqui o Senhor me sustentou e ajudou. Acredito que cada um de vocês foi e é reflexo dEle pra mim, ainda que não intencionalmente. Obrigada por me preencherem de maneiras diferentes e significativas.

Com um coração imensamente feliz e grato,  
Amo vocês,  
Obrigada!

## RESUMO

Este trabalho faz uma revisão bibliográfica da ideia de tripartição de poderes e de *accountability* horizontal, com o objetivo de analisar o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados, no período de 2011 a 2016, como parte do processo de *accountability* horizontal. Apresenta os dados coletados e analisa-os mostrando que, por diversas vezes, a falta de coordenação entre as Comissões e o processo como um todo podem gerar falhas à fiscalização.

**Palavras-chave:** *accountability* horizontal, tripartição de poderes, Comissões Parlamentares de Inquérito

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>07</b>
<b>1. TRIPARTIÇÃO DE PODERES E SUA REPRESENTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>10</b>
1.1 O princípio da tripartição de poderes em Montesquieu .....	10
1.2 A ideia federalista de Estado e a divisão de poderes. ....	11
1.3 A separação de poderes no Estado Brasileiro .....	13
<b>2. <i>ACCOUNTABILITY HORIZONTAL – PERSPECTIVAS E DEFINIÇÕES</i> .....</b>	<b>16</b>
2.1 <i>ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO BRASIL</i> .....	18
<b>3. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO .....</b>	<b>22</b>
<b>4. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E <i>ACCOUNTABILITY HORIZONTAL</i> .....</b>	<b>24</b>
<b>Considerações finais.....</b>	<b>31</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>36</b>



## INTRODUÇÃO

Após passar por vários anos de regimes autoritários, a América Latina começou a abrir espaço para a redemocratização de seus Estados. Com o Brasil não foi diferente, em 1988 uma nova Constituição foi outorgada criando uma recente estrutura institucional para o país (MAINWARING, 2003; CAMPOS, 1990).

A Carta Magna Brasileira trouxe em si a ideia desenvolvida há muito por Montesquieu, sugerindo que uma gestão descentralizada dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários fosse exercida, evitando a usurpação de um representante central dotado de todo o poder.

O arcabouço Legislativo Brasileiro traz também a ideia desenvolvida pelos Federalistas Jay, Hamilton e Madison de que a instituição de Poderes deve ser equilibrada e harmônica entre si, permitindo que cada um seja autônomo frente ao outro e tenha capacidade de atuação. Considera-se que os três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, apesar de cada um ter a sua competência e de não existir uma hierarquia entre esses, não possuam exclusividade sobre as suas funções, ou seja, uma separação impura entre os poderes. A ideia aqui é de um mecanismo de controle recíproco de diferentes autonomias.

Sob essa perspectiva de controle, este trabalho toma como referência à luz de parte da literatura vigente, a definição de *accountability horizontal* como o controle exercido entre os órgãos e instituições políticas e administrativas do Estado. Entende-se o processo fiscalizador como essencial na manutenção de um Estado equilibrado e capaz de gerir a si mesmo sem abrir espaço para as usurpações de poder e para casos de corrupção.

O objetivo central desta monografia é o de analisar o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) na Câmara dos Deputados no processo de supervisão, fiscalização e responsabilização, isto é, como parte do processo de *accountability horizontal*.

Neste sentido, busca-se investigar a quantidade de CPIs realizadas entre os anos de 2011 e 2016, analisando seus temas, relatórios finais, indiciamentos e envolvimento ou não em casos de corrupção.

Parte-se do pressuposto de que assim como já haviam ressaltado Taylor e Burannelli (2007), a descoordenação entre as Comissões Parlamentares de Inquérito e os outros processos das agências fiscalizadoras, se dá em grande medida pela falta de conexão entre os processos de cada uma, levando assim a uma morosidade do processo quando o mesmo chega ao fim.

Entende-se aqui as CPIs como um “braço fiscalizador” do Poder Legislativo, que busca, em última instância responsabilizar os culpados pelos fatos investigados, caso tenha existido de fato crime contra a ordem pública. Contudo, não é possível esquecer que, apesar de indiciar responsáveis, as Comissões não são responsáveis pela aplicação da pena, ou seja, elas apenas fazem parte do processo como um todo.

Metodologicamente, esta monografia foi construída a partir da revisão bibliográfica da literatura sobre o tema, de pesquisas realizadas em sites da internet, da análise de dados disponíveis nos relatórios das Comissões, nos relatórios anuais divulgados pela Secretaria Geral e na construção de tabelas facilitadoras para o entendimento geral.

A pesquisa é dividida em introdução, quatro capítulos e pelas considerações finais.

No primeiro capítulo, busco estabelecer o embasamento teórico a respeito da tripartição de poderes, a partir de uma perspectiva temporal da construção do conceito.

O segundo capítulo trata do conceito de *accountability horizontal*. Além disso, procura entender o conceito especificamente no contexto brasileiro e em como as suas Leis permitem e incentivam o processo fiscalizador dentro do âmbito do Poder Legislativo.

No terceiro , aborda-se mais especificamente as Comissões Parlamentares de Inquérito partindo-se do seu conceito constitucional e regimental na esfera da Câmara dos Deputados. Há também a difusão da perspectiva das CPIs como eficientes fiscalizadoras, mas apenas como participante das etapas de fiscalização.

O quarto capítulo traz a demonstração dos dados coletados ao longo da pesquisa, mostrando a quantidade de Comissões Parlamentares ocorridas na Câmara dos Deputados, no período de 2011 a 2016. Apresenta também seus temas, se produziram ou não relatórios finais, se indiciaram ou não responsáveis, além de saber se tratam ou não de temas relacionados à corrupção.

Por fim, as considerações finais apresentam a análise dos dados e responde à pergunta inicialmente proposta nesta pesquisa.

## 1. TRIPARTIÇÃO DE PODERES E SUA REPRESENTAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

### 1.1 O PRINCÍPIO DA TRIPARTIÇÃO DE PODERES EM MONTESQUIEU.

A doutrina política da separação dos poderes foi inicialmente apreciada pelos pensadores políticos clássicos. Contudo, atribuiu-se a *Montesquieu* a origem do tema. A responsabilidade pela utilização, difusão e visibilidade da teoria, como boa forma de organização governamental, permitiu que tal autor fosse consagrado por essas ideias. (TAVARES, 2006).

Em sua obra “O Espírito das Leis”, *Montesquieu* é um dos primeiros a estabelecer a ideia de tripartição dos poderes. Ao tratar de tal assunto, a liberdade é, em primeiro plano, conceituada. Para o autor, este conceito pode ser definido como o entendimento do que as leis estabelecidas dizem e em segui-las, pois, ser livre não é fazer aquilo que se quer e sim aquilo que as leis permitem que os indivíduos façam. De acordo com o próprio autor:

A liberdade política não consiste em se fazer o que se quer. Em um Estado, isto é, numa sociedade onde existem leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer e em não ser forçado a fazer o que não se tem o direito de querer. [...] A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; e se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem ele já não teria liberdade, porque os outros também teriam esse poder (MONTESQUIEU, 2000, p.166).

Tendo em mente então a ideia de liberdade política, *Montesquieu* nos mostra que a mesma só pode ser encontrada em governos moderados, apesar de nem sempre existir. A liberdade só é real quando não há abuso de poder, mas todo ser que os possui em demasia é levado a abusar dos mesmos e por isso torna-se necessário a limitação do poder pelo poder, por meio da disposição das forças existente. É então essencial que, mecanicamente, os poderes se regulem (MONTESQUIEU, 2000).

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2000, p.165).

Nesse sentido, *Montesquieu* mostra que em cada Estado existem três tipos de Poder: o Legislativo, que permite ao príncipe ou magistrado, criar leis e anular leis feitas anteriormente; o Executivo das coisas, sendo o meio pelo qual o governante executa suas ações; e o Executivo daquela que dependem do direito civil (Poder Judiciário), pelo qual o governante castiga os crimes e julga as ações dos cidadãos. Quanto a esse poder de julgar, ou seja, o poder Judiciário, não deve existir um corpo permanente de juízes.

Na ideia do autor sobre a tripartição dos poderes cabe ressaltar também que o objetivo principal em distingui-los, é na verdade, que eles não estejam centrados no mesmo lugar, mas que em um Estado verdadeiramente livre, os poderes andem independentes e sejam capazes de manter a ordem, a organização e a liberdade do Estado. Logo, se os poderes não andassem independentemente não existira de fato a liberdade em si, pois não seria garantido a regulação efetiva das ações que devem ser tomadas (MONTESQUIEU, 2000, p.168).

Desta forma, Montesquieu estabeleceu não apenas a doutrina da separação dos poderes, mas ressaltou a importância da ideia de se ter um sistema baseado na fiscalização mútua e no equilíbrio político do sistema. Na tentativa de se evitar a tirania do Estado sobre o povo *Montesquieu* trouxe também a ideia de freios e contrapesos, que difunde a noção de que os poderes devem ser independentes e autônomos entre si. No entanto, na verdade, não há de fato uma separação de poderes, pois estão interligados entre si. O que existe é uma distribuição de poderes, com a possibilidade de um poder controlar o outro.

Além de instituir preceitos que são considerados fundamentais até a atualidade, tais definições inspiraram posteriormente a Constituição dos Estados Unidos da América, que foi uma forte influência na construção da Constituição Federal de 1988, e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

## 1.2 A ideia federalista de Estado e a divisão de poderes.

Frente às novas mudanças que estavam ocorrendo nos Estados Unidos da América, Hamilton, Jay e Madison – os Federalistas propuseram oitenta e cinco artigos que argumentavam em defesa da construção de uma Constituição Federalista para os Estados Unidos. A proposição desses artigos trouxe consigo a ideia montesquiana de separação de poderes e de freios e contrapesos, dentro de um sistema federativo de governo<sup>1</sup>

Os Federalistas destacaram a necessidade de existir um comando central capaz de legislar sobre os estados confederados. Porém a centralidade do poder é presumida com a salvaguarda da separação de poderes, uma vez que a existência do mesmo, da própria separação e da regulação de uns sobre os outros é pura e simplesmente para evitar a instauração de um governo ditatorial. Há então a concepção de que a acumulação dos três poderes governamentais nas mãos de um só indivíduo ou grupo, independente de ter sido conquistado por eleições ou tomada de controle, constitui diretamente a ideia de tirania (HAMILTON, JAY e MADISON, 2003).

Além disso, os federalistas afirmam que, sendo essencial à manutenção da liberdade, os poderes precisam estar separados de forma que os que os exercitam não influenciem (ou o façam o mínimo possível), a nomeação dos responsáveis pela fiscalização do cargo ao qual se ocupa. Além disso, ressaltam que cargos como

as supremas Magistraturas Legislativa, Executiva e Judiciária saiam do povo, que é a fonte primitiva de toda a autoridade, por meio de canais que não tenham entre si a mínima comunicação[...] (HAMILTON, JAY e MADISON; 2003, p.317).

Cabe então estabelecer não só a separação de poderes, mas a independência deles entre si, de maneira que as nomeações não sejam realizadas pelos responsáveis de um poder a outro, para que aquele que foi nomeado não deva àquele que o indicou, ou seja, dar aos que exercitam tais poderes meios suficientes e

---

<sup>1</sup> Notas de aula de Teoria Política Moderna, ministradas pela professora Danusa Marques no curso de Ciência Política, no período do segundo semestre de 2014, pela Universidade de Brasília.

interesse pessoal para que estes resistam às usurpações. Não se pode confiar cegamente nas posições adotadas pelos representantes escolhidos, nem ao fato de que o governo é dependente, em primeiro lugar, da vontade do povo, uma vez que isso não se mostra suficiente para evitar as usurpações que ocorrem quando um ser naturalmente ocupa um cargo de alto prestígio com funções determinantes em escalões importantes (HAMILTON *et al*, 2003).

Compete ressaltar também, que os Federalistas (2003) não tratam dos poderes como se eles fossem apenas independentes, mas afirmam que é necessário que constitucionalmente possuam a obrigação de fiscalizar um ao outro, para que a liberdade do governo seja mantida de maneira eficaz. Assim, como uma forma de equilibrar os poderes e evitar as usurpações recíprocas propõe-se uma divisão funcional de cada poder com certa interferência entre estes.

A ideia inicialmente veiculada por Montesquieu e posteriormente difundida pelos Federalistas inspirou fortemente a criação da Constituição Americana, grande influenciadora da Carta Brasileira de 1988. Contudo, alguns aspectos – principalmente os da nomeação e independência dos poderes- ficaram prejudicados no estabelecimento da nossa Constituição Federal<sup>2</sup>

### **1.3 A separação de poderes no Estado Brasileiro.**

Após passar por um período de tribulação e de concentração de poder nas mãos das Forças Armadas, o Brasil se reestruturava abrindo-se politicamente, reestabelecendo a democracia e remodelando a sua legislação. Neste contexto, em 1988 a Assembleia Constituinte promulga a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

É notável que em sua construção, os Constituintes se preocuparam em equilibrar o Poder e a forma como o mesmo se distribuiria, não apenas em questões de aplicação e criação de Leis, mas também no âmbito da fiscalização de um Poder

---

<sup>2</sup> Notas de aula de Teoria Política Moderna, ministradas pela professora Danusa Marques no curso de Ciência Política, no período do segundo semestre de 2014, pela Universidade de Brasília.

pelo outro, ou seja, a existência de um sistema de *check and balances* (freios e contrapesos) para garantir o processo democrático equilibrado.

Segundo Figueiredo (2000) a temeridade pela concentração de Poder apenas nas mãos de determinado grupo, fez com que a Nova Carta Magna do Brasil, concentrasse grandes poderes nas mãos do Executivo. A despeito de tal afirmação, a existência de um sistema de freios e contrapesos legalmente instituídos nos mostra a influência de pensadores anteriores na instituição das Leis Primordiais de seus países. Com o Brasil, não foi diferente.

O Segundo artigo da Constituição Brasileira, estabelece como será o arcabouço dos poderes: “**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 2015, p. 9).

O Poder Executivo é central e exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Dentre as atribuições do Presidente, estão: a nomeação de Ministros de Estado; A sanção, promulgação e publicação de Leis e Decretos para fiel execução; O veto total ou Parcial de Projetos de Lei; Além da nomeação de Ministros de Cargos do alto escalão como Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Presidente e diretores do Banco Central e o Advogado Geral da União (BRASIL, 2015).

No Brasil, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional (composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal). Cabe ao Congresso, dentre outras atribuições: Dispor sobre matérias de competência da União, tratar de planos orçamentários propostos, atuar na aprovação ou rejeição de tratados internacionais, autorizar instauração de processos contrários, processar e julgar, desde que respeitados os números regimentais, o Presidente da República e o Vice estabelecidos, aprovar ou não as nomeações feitas pelo Executivo, além de “*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos o da administração direta*”(BRASIL, 2015, p. 25).

Ao Poder Judiciário cabe o papel de se fazer cumprirem as Leis, além nomear cada representante para cada esfera jurídica estabelecida na Constituição, resolver



conflitos, julgar Leis, propor ações de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, julgar crimes civis e de magistrados. A este Poder também é garantida a autonomia administrativa e financeira (BRASIL, 2015).

A própria Constituição determina então que os Poderes são, na teoria, independentes, responsáveis por diferentes esferas do sistema político e não submissos às vontades uns dos outros. São harmônicos porque há entre eles, condições legais para a fiscalização um do outro, no intuito de evitar a usurpação de poder por qualquer uma das partes e a existência de reciprocidade e cortesia uns para com os outros, levando-os a obedecer aos parâmetros estabelecidos previamente no Título IV (“Da Organização dos Poderes”) da Constituição Federal, possibilitando a existência e atuação independente de cada um em sua esfera.

Nota-se, enfim, que apesar da existência de atribuições claras na atuação de cada um dos Poderes, há de forma institucionalizada freios e contrapesos na Constituição Brasileira. Evidentemente, o fato de o Executivo ter autonomia para designar grande parte da ocupação dos cargos do Judiciário, pode acarretar problemas ao sistema. Ainda, mesmo que o Legislativo possua diversas prerrogativas na fiscalização do poder Executivo, há pouco incentivo e autonomia para que o façam de maneira eficiente (FIGUEIREDO, 2001).

A Constituição aprimora o mecanismo de fiscalização do Congresso a medida em que estabelece agentes fiscalizadores, sendo assim, amplia o seu escopo de não só parlamentar, mas também dos burocratas em si, assim o Congresso brasileiro e as agências passam a possuir uma ampla gama de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização, já que é prevista na Constituição (FIGUEIREDO, 2001).

A Carta Magna Brasileira foi eficaz em estabelecer tais mecanismos, contudo algumas atribuições podem ser questionadas em seu mérito, por exemplo, o fato do poder Executivo nomear os altos cargos do escalão Judiciário e ter o poder de bloquear pautas, caso Medidas Provisórias não sejam votadas há tempo pelo Legislativo.

## **2. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL – PERSPECTIVAS E DEFINIÇÕES.**

Segundo O'Donnell (2001), *accountability* horizontal existe quando há agências estatais poderosas e imputadas de responsabilidade legal de fiscalização e punição dispostas a realizar ações de supervisão controle e sanção. Tais ações afetam autoridades de outras instituições estatais que sejam consideradas fora dos padrões aceitáveis de um a sociedade liberal, republicana e democrática. As Agências fiscalizadoras também devem ser autônomas o suficiente para que possam realizar estas ações.

Em um parâmetro republicano, espera-se que o ocupante de um cargo público vise sempre o bem público, fechando o espaço para usurpação do poder – que acontece quando uma instituição ultrapassa os seus limites legais- e igualmente não o corrompendo, ou seja, utilizando-se dos bens públicos para benefício próprio (O'Donnell 2001).

Dentro dessa perspectiva, cabe lembrar também que, quando se trata de *accountability* horizontal, não se pode esquecer que a mesma é fortemente influenciada pela existência ou não de *accountability* vertical – que é a capacidade da sociedade civil organizada, a mídia e de outros setores sociais não institucionais de cobrar e responsabilizar os seus governantes pelos atos praticados, ou não em prol da administração pública (O'Donnell; 2001).

Dessa forma, a fiscalização da administração pública por parte de agências estatais, depende também da cobrança que a sociedade externa faz para que tais atitudes sejam tomadas por parte dos agentes fiscalizadores. Figueiredo (2001) argumenta que quanto maior é a cobrança por parte da sociedade, maior também é a disposição dos agentes em exercer o seu cargo com excelência. Como ressalta a autora:

Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados (FIGUEIREDO, 2001, pp. 692).

Cabe ressaltar nesta seção que a *accountability* horizontal além de depender diretamente da *accountability* vertical, também não pode agir sozinha. Como O'Donnell (1997), entendo aqui que a fiscalização de ações relacionadas ao Estado e às suas instituições só é possível quando há uma rede de agências fiscalizadoras, que, apesar de autônomas, interagem entre si permitindo que todos os passos da *accountability* horizontal sejam realizadas com eficácia. Como bem colocado:

A *accountability* horizontal efetiva não é um produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm seu cume, porque é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometido com essa *accountability* (O'DONELL, 1997, pp. 42)

Já na conceitualização de Lindberg (2009), o processo de *accountability* é visto como um dos diversos métodos no controle do poder pelo próprio poder, entretanto, há a ressalva de que se deve tomar cuidado quando se trata da gama de conceitos e definições que o termo possui.

Para o estudioso, a existência da *accountability* como mecanismo de controle se dá a partir de pressupostos básicos de existência, são eles:

- 1) Um agente (prestador de contas) que preste contas das ações tomadas;
- 2) Um ambiente propício à *accountability*;
- 3) Um agente (tomador de contas) ao qual se deva responder pelos seus atos, deve existir;
- 4) O direito assegurado do tomador de contas de solicitar esclarecimentos e justificativas ao prestador de contas;
- 5) e o direito de se penalizar o tomador de contas, caso as informações prestadas sejam distorcidas, ou atrapalhem o processo de fiscalização como um todo (LINDBERG, 2009).

Assim como Taylor e Buranelli (2007) e O'Donnell (1997), entende-se, para fins deste trabalho, que a *accountability* não pode ser vista sem o mecanismo essencial das capacidades de punição, tanto da prestação de contas de maneira

duvidosa, como da punição posterior após a constatação da existência de desvio de conduta por parte do agente fiscalizado.

Vale dizer ainda, que, assim como Schedler (1999), não se entende aqui *accountability* horizontal como uma relação de poder, no sentido de forças maiores e menores, como ocorre na *accountability vertical*. Mas, na perspectiva horizontal está em jogo a capacidade igualitária de fiscalização existente entre as agências, ou seja, a imputação de autonomia para que, cada um, independentemente das forças que possui, fiscalize e puna, caso necessário, o outro.

## **2.1 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO BRASIL.**

Na América Latina em geral, a possibilidade de se ter um ambiente fiscalizador passou a ser real após a queda dos regimes ditatoriais nos anos 80. Como ressaltado por O'Donnell (1997), só é possível que a *accountability* se instale em ambientes verdadeiramente democráticos. Logo, não é um conceito difundido há muito tempo também no Brasil.

Outro fator que colabora para a criação de um ambiente fiscalizador na América Latina e principalmente no Brasil, de acordo com Mainwaring (2003), é a crescente preocupação social da população frente à corrupção, a insatisfação com o governo e a ineficiência de políticas públicas realizadas. É interessante observar que Mainwaring escreveu seu artigo em 2003, já constatando fatores que abririam portas para o crescimento de um ambiente fiscalizador. Nesse sentido, pode-se dizer, em alguma medida, que os fatores ressaltados por ele, tiveram um largo crescimento, no Brasil, principalmente no que diz respeito à insatisfação da população frente aos escândalos de corrupção e da ineficiência do governo como um todo.

Campos (1990) em seu artigo "*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*" traz a discussão pioneiramente para o espaço científico no Brasil. A autora se questiona não apenas quanto à tradução literal do termo para a língua portuguesa, mas sim ao fato de quando os valores da fiscalização serão efetivos no

Brasil. Cabe ressaltar que a produção se deu em um contexto ditatorial, onde nem se imaginava uma conjuntura propícia para tal inserção.

Estabelece-se então premissas para o desenvolvimento da *accountability* política, sendo eles: a constituição de uma sociedade civil organizada, capaz de mostrar o poder emanado dos cidadãos; a descentralização do poder nas mãos de alguns e o estabelecimento de agências fiscalizadoras; além de uma nova cultura de valores sociais (CAMPOS, 1990).

Vinte anos após a publicação do artigo de Campos, Pinho e Sacramento (2009) realizam um novo estudo sobre o tema, a partir de um novo cenário político apresentado. Contudo, concluem que apenas a reconfiguração das instituições formais não é suficiente para a expansão de uma cultura fiscalizadora na América Latina em geral. É necessário que a ação seja muito mais profunda no sentido de se combater um ambiente político pautado em práticas históricas brasileiras.

Neste trabalho a perspectiva é de que no Brasil não há eficácia suficiente na *accountability* horizontal em vigor, ainda que um cenário favorável à expansão da mesma tenha se tornado cada vez mais real com o passar do tempo. A ineficácia tratada se dá principalmente pela falta de coordenação entre as principais agências fiscalizadoras dos processos e também pela morosidade com que os processos são conduzidos quando investigados. Nesse sentido, há então um grande espaço aberto para a usurpação de poder de diversos lados, dando margem para escândalos e problemas mal solucionados (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

Taylor e Buranelli (2007) em seu artigo “*Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil*” nos trazem a ideia de que quando se trata do processo de fiscalização em nível das instituições no Brasil há uma tendência de não se ter o problema resolvido. Isso se dá em grande medida pelo fato do processo de fiscalização ser visto como interativo, possuindo três etapas importantes. Como ressaltam:

1. Há o processo de fiscalização: baseado na ação anterior ao fato, consistindo em localizar falhas no processo antes que o problema aumente.

2. Investigação das alegações contra os agentes públicos, geralmente concentrados após o fato ocorrido, tentando descobrir a profundidade e extensão do delito cometido.
3. A sanção ou “accountability prática”, que é a tomada de decisão em resposta aos atos dos agentes públicos <sup>3</sup>

Apesar de ser um sistema necessário na manutenção de democracias, como o caso da Brasileira <sup>4</sup>, a *accountability horizontal* ainda encontra dificuldades de ser efetiva e completa. Os mecanismos de fiscalização muitas vezes não são bem coordenados, abrindo margem para um processo de fiscalização frágil que acaba por enfraquecer as instituições envolvidas.

---

<sup>3</sup> Taylor e Buranelli, 2007, pp. Xx, tradução da autora.

<sup>4</sup> Considerando o conceito de democracia abordado por O'Donnell (2001).

### 3. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Na análise que se segue, as Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara (CPI) dos Deputados serão o alvo do estudo aqui apresentado. Serão analisadas as CPIs que foram formadas na Câmara dos Deputados entre os anos de 2011 e 2016 (Governo Dilma) e que prosseguiram com os processos de investigação.

A Constituição Federal estabelece em seu Capítulo VII, que as Comissões devem fazer parte do corpo institucional das Casas do Congresso, portanto, Câmara e Senado são providos de Comissões permanentes e temporárias. Segundo a Constituição, cabe as Comissões:

- I - Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II - Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III - Convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV - Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V - Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI - Apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (BRASIL, 1988).

As Comissões Parlamentares de Inquérito, são providas de poderes próprios de investigação das autoridades judiciais e também de outros indivíduos como previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Elas podem ser instauradas quando um terço dos membros da Casa (171 deputados) a requererem. Têm como objetivo a apuração de algum fato determinado por um prazo de cento e vinte dias prorrogáveis, pelo mesmo período, caso necessário. Cabe ressaltar que:

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão (Brasil, 2016, subseção II).

Segundo a Lei nº 1.579/52 que regulamenta as CPIs, uma de suas atribuições é a de apresentar relatórios da condução dos seus trabalhos e enviá-lo ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou órgãos responsáveis, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

Na Câmara dos Deputados as CPIs são solicitadas por meio de requerimentos. Caso os requerimentos sejam aprovados por cento e setenta e um deputados, ou seja, um terço da Casa, a CPI pode ser aceita.

Por se tratar de Comissão com características especiais e poder judicial, as CPIs possuem algumas particularidades. Dentre tais estão:

- 1) Só podem funcionar simultaneamente cinco Comissões na Casa, a não ser pelo estabelecimento de um projeto de resolução que autorize o funcionamento de mais outras CPIs;
- 2) Podem se deslocar pelo Território Nacional para realização de investigações e Audiências Públicas;
- 3) Estipular prazos de atendimento das exigências realizadas;
- 4) E se subsidiar das normas contidas no Código de Processo Penal.

O fato de apenas cinco CPIs poderem funcionar simultaneamente na Câmara dos Deputados, faz com que haja uma lista de espera de CPIs aprovadas, mas que não podem ser instaladas para iniciar seus trabalhos. A aprovação e instalação de uma Comissão investigativa, não faz com que ela realmente seja concluída. Em grande parte dos casos, de fato, apenas as mais polêmicas, concluíram seus trabalhos e tiveram seus relatórios enviados ao Ministério Público, dando continuidade ao processo (FIGUEIREDO, 2001; CÂMARA DOS DEPUTADOS 2011-2016; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016)

Cabe ressaltar também que, em grande medida, as CPIs são utilizadas estrategicamente. Podem servir como mecanismos políticos de troca, uma vez que apenas a aprovação da mesma, e não necessariamente sua instalação, possa produzir os efeitos políticos esperados, ou seja, um deputado ou grupo pode requerer



a criação de uma CPI apenas para que outra, que não é do interesse, não seja instalada. Algum deputado específico pode-se valer do poder investigativo que as CPIs tem, usando-as como “crédito” para a próxima eleição. Por fim, uma CPI proposta pode ser aprovada, mas nunca chegar a se formar, pois a oposição pode não nomear os membros que farão parte da sua composição (uma Comissão deste tipo deve ser proporcional ao tamanho da bancada de cada partido, sendo de responsabilidade dos líderes a nomeação) (FIGUEIREDO, 2001).

Assim como a Constituição, as Comissões Parlamentares de Inquérito são bem planejadas institucionalmente, mas os próprios mecanismos que as regem fazem com que nem sempre elas cumpram de forma efetiva o seu papel. Assim, a ideia de freios e contrapesos que pode haver nelas fica prejudicada no processo de *accountability* horizontal que pode existir nesse âmbito (TAYLOR e BURANELLI, 2007) (FIGUEIREDO, 2001).

#### 4. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL

Como já discutido, as CPIs dispõem de poder investigativo podendo levar ou não à punição dos responsáveis pelos atos ilegais praticados. Na 54ª e 55ª legislatura na Câmara dos Deputados, respectivamente, foram apresentados um total de 57 requerimentos de instalação de CPIs, sendo que desses apenas 26 CPIs foram instaladas e 15 concluídas, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 1: Demonstrativo de Comissões Parlamentares de Inquérito entre 2011 e 2016.**

<b>ANO</b>	<b>Nº de Requerimentos apresentados</b>	<b>CPIs Instaladas</b>	<b>CPIs concluídas</b>	<b>CPIs em andamento</b>
<b>2011</b>	8	0	0	0
<b>2012</b>	10	3	0	3
<b>2013</b>	8	1	1	3
<b>2014</b>	2	0	2	1
<b>2015</b>	20	20	4	5
<b>2016</b>	9	2	8	2

Fonte: Elaboração da autora, dados retirados dos estudos estatísticos da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, pode ser acessado em : <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/requerimentos-de-cpis>

É interessante notar que no ano de 2015 diversos requerimentos foram aprovados e a Casa funcionou com o máximo de Comissões Parlamentares de Inquérito permitidas pelo Regimento Interno, e mais quatro excedentes, já aprovadas aguardaram na fila para sua instalação.

Pode-se perceber também que a maior ocorrência de Comissões Parlamentares de Inquérito concluídas, e em funcionamento, se deu a partir de 2013. Não coincidentemente, a partir do mesmo ano a mobilização social no Brasil

aumentou significativamente, tendo como um dos marcos históricos as passeatas estudantis pelo direito ao passe livre e contra o aumento das passagens. Entretanto, este não foi o único motivo que levou as reivindicações para frente, reunindo milhares de pessoas em locais públicos em todo país.

A corrupção, se tornou alvo principal da reivindicação dos manifestantes que, de alguma forma procuravam mostrar a força que tinham. Ou seja, o mecanismo de *accountability vertical* da fiscalização ressaltada por O'Donnell (1997) e a afirmação de Mainwaring (2003) sobre o aumento da preocupação da sociedade brasileira com temas sociais de corrupção, de certa maneira, podem ser vistos como uma abertura para a ascensão de um ambiente propício à fiscalização.

Dentre os temas tratados pelas CPIs estão: Trabalho escravo, Tráfico de Pessoas no Brasil, Exploração sexual de crianças e adolescentes, Trabalho infantil, casos de corrupção, violência contra jovens negros e pobres, sistema carcerário, Máfia das órteses e próteses, crimes cibernéticos, Lei Rouanet e a máfia do futebol.

Segundo Relatórios Anuais dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados, cada CPI dura em média um ano e meio. Nesse tempo, ações suspeitas são investigadas e uma apuração sobre a ocorrência e veracidade dos fatos é feita, podendo ocorrer em outros Estados, com a presença de autoridades e também contando com a participação da população por meio de Audiências Públicas.

Entre os anos de 2011 e 2016 ocorreram um total de mais de 15 Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar denúncias de diversas naturezas. Para uma análise mais apurada uma tabela foi elaborada, focando nos trabalhos de cada Comissão e principalmente na produção do Relatório Final apresentado por cada uma das investigações.

A análise demonstrada na Tabela de número 2, indica qual a Comissão que se trata, o ano em que foi instalada, se houve apresentação de Relatório Final Formal pela Comissão na Câmara dos Deputados – ainda que o mesmo não tenha sido aprovado, apresentação de Projetos de Lei, indiciamentos de pelo menos parte das pessoas investigadas e se, de alguma forma, a investigação tratava de corrupção.

Foram analisadas 16 Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo que apenas a CPI do Trabalho Escravo, por decurso de prazo, não apresentou Relatório Final com explicitação do tema, trabalhos realizados no tempo de funcionamento da Comissão e conclusões após os trabalhos. Quanto à Proposições Legislativas, treze delas (81,25%) apresentaram algum tipo de novo Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar ou Emenda Constitucional, e diversas corroboraram seu apoio à Proposições que já estavam em algum nível de tramitação dentro do Congresso. Oito das dezesseis CPIs (50%) indiciaram pelo menos um responsável pelos atos cometidos, encaminhando-os ao Ministério Público e demais autoridades fiscalizadoras competentes. Além disso, quase metade delas (43%) investigou, de alguma forma, em algum momento, casos de corrupção nas situações abordadas.

Como demonstrado na Tabela 2:

**Tabela 2: Demonstrativo de trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito entre 2011 e 2016.**

<b>CPI</b>	<b>ANO</b>	<b>Relatório Final</b>	<b>Projetos de Lei</b>	<b>Indiciamentos</b>	<b>Casos de corrupção.</b>
<b>Trabalho Escravo</b>	<b>2012</b>	<b>Não</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>
<b>Tráfico de Pessoas No Brasil</b>	<b>2012</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim*</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Exploração Sexual de Crianças e adolescentes</b>	<b>2012</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>

<b>Trabalho Infantil</b>	<b>2013</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim*</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Petrobrás</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Violência Contra Jovens Negros e Pobres</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Sistema Carcerário</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim*</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
<b>Máfia das Órteses e Prótese</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Crimes Cibernéticos</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
<b>Maus tratos de Animais</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>BNDES</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Fundos de Pensão</b>	<b>2015</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>FUNAI e INCRA I e II</b>	<b>2015/16</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Lei Rouanet</b>	<b>2016</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>

<b>Máfia do Futebol</b>	<b>2016</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
-------------------------	-------------	------------	------------	------------	------------

Fonte: Elaboração da autora, dados retirados dos estudos estatísticos da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, pode ser acessado em : <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>.

Ao observar as Comissões é interessante notar que em seus Relatórios Finais, praticamente todas as CPIs apresentam, em suas conclusões, sugestões de novas Proposições Legislativas e algumas apoiam proposições já em algum nível de tramitação. Sob a óptica da *accountability* como ferramenta fiscalizadora, pode-se colocar em xeque a ideia de que a mesma é exercida de maneira plena quando se trata deste aspecto. Em grande medida, porque a Proposição realizada terá que passar pelo crivo da mesma Casa legisladora, ou seja, a agência que regula ou corrobora as ações sugeridas, é a mesma. Nesse sentido, ainda que hajam boas intenções ao se propor um Projeto de Lei, por exemplo, não se pode dizer que a CPI funcione satisfatoriamente como mecanismo de controle.

O grande número de Comissões que investigam em algum momento casos de corrupção em ações ou instituições chama a atenção. Apesar de ser alto o número de casos que apresentam investigação de algum ato de corrupção, também é alto o número de indiciamentos existentes nas CPIs que constataram a existência de atos de improbidade pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011 -2016).

Interessante reparar que a partir de 2013, ano em que houve um crescimento exponencial de Comissões Parlamentares de Inquérito, houve também preocupação da população quanto à cobrança de seus governantes na prestação de contas das suas ações, principalmente nas manifestações ocorridos ao longo daquele ano.<sup>5</sup> Tal fator pode ser relacionado com o aumento da *accountability vertical* influenciando o início de um processo investigativo usado como ferramenta para *accountability horizontal*, ou seja, a cobrança por parte da população e da mídia incentivou o crescimento das investigações feitas dentro da Câmara. Nesse sentido, o grande crescimento de investigação de corrupção pelo Legislativo pode ser considerado um

<sup>5</sup>Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>

bom sinal, na medida que, em algum tempo, daqui em diante, haja o fortalecimento institucional no processo de fiscalização brasileira.

No caso dos indiciamentos, cabe ressaltar o fato de que grande parte das Comissões indicou responsáveis por cometerem delitos contra a ordem e a vida pública em geral. Contudo, não cabe à CPI a fiscalização do cumprimento das penas, mas somente a avaliação da existência ou não de atos de improbidade e a indicação dos nomes ao Ministério Público Federal e aos órgãos competentes para definição das penas civis e legais. Nesse sentido, a fiscalização de uma agência pela outra é realizada, o que cumpre, ao menos em parte, a *accountability horizontal* explicitada ao longo do trabalho.

No caso brasileiro, como ressalta Figueiredo (2001) o próprio sistema Constitucional e presidencialista favorece a existência de mecanismos como as Comissões Parlamentares de inquérito. Contudo, diversas vezes as Comissões são afetadas por fatores outros, tais como a mobilização popular, a organização da bancada de cada partido e como cada um obtém apoio ou não dentro das Casas, além do poder de agenda do presidente em escolher pautar ou não determinado assunto. Sendo assim, elas podem, de fato cumprir seu objetivo, mas não se pode esquecer das externalidades que as afetam.

Como ressaltam Taylor e Buranelli (2007) o processo entre a verificação do fato, a investigação em si da CPI e a responsabilização dos culpados é extremamente morosa e confusa, visto que as agências fiscalizadoras não compartilham entre si fatos, metodologias e responsabilidades. Tal espaçamento de tempo dificulta, em grande medida, a conclusão do processo como um todo.

Por diversas vezes, apesar das investigações serem levadas à frente pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, não há prosseguimento do processo terminando em pizza<sup>6</sup>. Por mais que de alguma maneira o procedimento se cumpra, as etapas entre eles não são coordenadas. Esta falta de coordenação se dá em

---

<sup>6</sup> Termo popular utilizado para se referir à processos investigativos de Comissões Parlamentares de Inquérito que acabam por não responsabilizar os culpados.

grande parte pela lacuna gerada entre as CPIs, o Ministério Público Federal a Polícia Civil e o Tribunal de Contas da União (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

Fato interessante de se observar, quando avaliamos os relatos das mídias sociais, é que grande parte dos indiciados só começaram a ser investigados meses depois da indicação dos nomes a serem questionados, alguns chegando até a não passarem por tal processo, mesmo havendo indicação para tal<sup>7</sup>. Um exemplo icônico é a CPI da Máfia do futebol que tinha como objetivo investigar atos de corrupção dentro da Confederação Brasileira de Futebol. A Comissão foi instituída, operou os trabalhos, estendeu o prazo de funcionamento, apresentou relatório final com provas do envolvimento de grandes nomes do alto escalão, mas não teve nenhum andamento prático.<sup>8</sup>

Em um contraponto ao não funcionamento efetivo da coordenação das instituições brasileiras, há CPIs de grande impacto social, jurídico e econômico, como a que investigou atos de corrupção dentro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a da Petrobrás, que averiguou sobre lavagem de dinheiro dentro da companhia. Apesar da morosidade de todo o processo, que usualmente leva mais de um ano para ser concluído como um todo, essas Comissões em específico geraram resultados estrondosos para a população brasileira em geral (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

O grande problema de todo esse sistema é que, apesar das instituições brasileiras se mostrarem fortes constitucionalmente falando, o funcionamento efetivo do sistema não é eficaz e abre margem para mais casos similares de escândalos e corrupção. As Comissões Parlamentares de Inquérito instituídas e encerradas no recorte temporal estabelecido se mostraram, em grande medida, uma boa ferramenta para se utilizar na fiscalização entre as instituições públicas. Contudo, a maneira como o andamento de todo o processo – ou seja, o que se faz depois com tudo o que foi

---

<sup>7</sup>Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/relatorio-final-de-cpi-indicia-quatro-pessoas-por-traffic-humano-12471451>.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/blogs/especial-blog/bastidores-fc/post/cpi-do-futebol-e-extinta-na-camara-sem-ouvir-dirigentes-acusados-pelos-eua.html>



constatado – pode impactar, e muito, na força que cada instituição isoladamente e o país, como um todo, se mostram no cenário geral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão política em torno de como um Estado deve ser administrado ocorre desde a antiguidade. Contudo, foi à Montesquieu que se deu a responsabilidade sobre o tema “separação de poderes”. Em sua obra *“O espírito das Leis”* o notável conceitua a divisão de poderes e em como ela afeta a composição e gerência de um Estado.

Para Montesquieu (2000), o Estado supremo, detentor do poder, não poderia gerir tudo sozinho, nem mesmo ter o poder centralizado e si, para evitar que usurpações fossem cometidas. Sendo assim, é necessário que os poderes que gerem um Estado (geralmente Executivo, Legislativo e Judiciário) sejam distintos entre si.

A ideia montesquiana influenciou pensadores posteriores, tais como Hamilton, Jay e Madison – Os Federalistas. Em busca de uma Constituição justa e eficaz na gerência de uma nova república, os notáveis escreveram artigos propondo formas de se obter isso. Parte importante das proposições, trata da separação dos Poderes que existem e uma república.

Já se sabia que era necessário que mais de um ente central tivesse o poder em si. Desta forma, propuseram que os poderes não somente fossem separados, mas igualmente responsáveis entre si, capazes de fiscalizar um ao outro e punir se necessário. Havia ainda a ideia de não interferência e a busca constante por um equilíbrio entre tais. Nesse sentido, estabeleceu-se a ideia de freios e contrapesos, ou seja, cada poder tem a mesma autonomia e autoridade diante do outro para investiga-lo e responsabiliza-lo, caso necessário (JAY, HAMILTON, MADISON, 2000).

A Constituição Americana se embasou, em grande medida, nas propostas feitas por Hamilton, Jay e Madison. A inspiração serviu não somente aos cidadãos americanos, influenciando também a Constituição Federal Brasileira de 1988.

A Carta Constitucional Brasileira traz em seu teor a obrigatoriedade de uma gestão estatal descentralizada, que afasta a hipótese da usurpação de poderes, constituída por três poderes: O Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um com atribuições distintas, porém com a mesma força e importância perante a Lei.

Apesar de institucionalmente a Constituição de 88 prever um equilíbrio de forças fiscalizadoras de um poder frente ao outro, se mostra falha em alguns aspectos. O mecanismo de fiscalização incentivado pela Lei Maior Brasileira, pode ser vista com sérias críticas, uma vez que, mesmo ampliando o seu escopo, não fornece uma gama ampla de funções fiscalizadoras.

No âmbito de instituições imputadas de responsabilidade fiscalizadora legal, usou-se neste trabalho a ideia de *accountability horizontal* conceituada por O'Donnell (2001). Trata-se da existência de agências estatais poderosas e imputadas de responsabilidade legal de fiscalização e punição dispostas a realizar ações de controle e sanção.

A ideia é que as agências são autônomas e não são um “produto de agências isoladas” mas um rede comprometida com a *accountability*. Importante ressaltar que a força fiscalizadora não se encontra na posição e na força que cada agência tem por si só, e sim na legalidade constitucional imputada à cada uma (O'DONNELL, 1997; SCHEDLER, 1999).

A *accountability horizontal* também não está puramente isolada como mecanismo de controle fiscalizador, mas tem forte influência da *accountability vertical*, que se trata das esferas sociais fiscalizadoras que influenciam os “altos escalões da fiscalização”, ou seja, trata-se da mídia, da sociedade civil organizada, das instituições privadas exercendo suas forças na defesa de suas agendas e na cobrança da prestação de contas e serviços dos seus “superiores” (O'DONNELL, 1997; FIGUEIREDO, 2001).

Na América Latina em geral e no Brasil, um ambiente propício à fiscalização, tanto em nível de igualdade entre as agências quanto em nível vertical, começou

a ser estabelecido após a redemocratização dos países, logo é um conceito relativamente novo nas discussões sobre o tema (O'DONNELL 1997).

Os fatores que colaboram para que o ambiente fiscalizador fosse criado foi a crescente preocupação da sociedade civil organizada, diante de pautas como corrupção, políticas públicas e insatisfações governamentais. Especificamente no Brasil, o cenário político da redemocratização frente aos anseios populares abriu portas para o começo de uma rotina de fiscalização e punição dos responsáveis frente aos atos apurados. Apesar da reconfiguração política, ainda caminhamos a curtos passos, sendo necessária atuação para uma modificação profunda na cultura política brasileira (MAINWARING, 2003; CAMPOS 1990, PINHO E SACRAMENTO, 2009).

No âmbito Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito fazem parte do processo de fiscalização de agências independentes entre si. As Comissões são constitucionais e funcionam como “um braço” do Poder Legislativo para processos de investigações. Por possuírem caráter especial, as CPIs são imputadas de características jurídicas (Brasil, 2016).

Usualmente, as Comissões têm como objetivo a apuração de algum fato determinado de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional legal. São aprovadas caso haja quórum suficiente para tal e possuem prazo determinado. São responsáveis por promover Audiências Públicas, relatórios e investigações (Brasil, 2016).

Apesar de serem um instrumento eficiente de fiscalização, as Comissões Parlamentares de Inquérito não funcionam sozinhas. Com a conclusão dos trabalhos, são responsáveis pela produção e encaminhamento, ao Ministério Público Federal e aos órgãos competentes, de um Relatório Final. Usualmente as CPIs apresentam também novas Proposições Legislativas, suportam outras já existentes e indiciam os responsáveis pelos crimes constatados, caso existam (Brasil, 2016).

As CPIs se mostram então um bom aparato investigativo do poder Legislativo. Sendo assim, constituem parte importante do processo de *accountability horizontal* das instituições brasileiras.

Segundo Taylor e Buranelli (2007) há no sistema brasileiro de *accountability horizontal* um grande déficit entre a fiscalização anterior ao fato, a investigação das alegações contra os agentes públicos e a responsabilização dos referidos agentes. Isso acontece, em grande medida, por causa da falta de coordenação entre as agências fiscalizadoras, que ocorre em grande parte por causa da diferença de autonomia, responsabilidade e metodologia de cada uma para lidar com o fato.

A morosidade do processo leva então as investigações a labirintos infinitos de não responsabilização dos culpados e quando há responsabilização o processo se mostra extremamente lento frente ao que poderia ser, caso as agências compartilhassem entre si as informações necessárias.

De acordo com Relatórios Anuais da Câmara dos Deputados, entre os anos de 2011 e 2016 ocorreram 16 CPIs. Mais de oitenta por cento delas apresentaram Proposições Legislativas para sanar os problemas encontrados. Quarenta e três por cento indiciaram ao menos um dos responsáveis pelos delitos descobertos e metade delas tratava de casos de corrupção em alguma medida.

Foi constatado também um aumento do número de CPIs a partir de 2013. Não se pode dizer com certeza que se dá ao fato da ocorrência de grandes mobilizações populares a partir daquele ano, contudo, há a suspeita de que o interesse da sociedade civil em instituir uma nova cultura anticorrupção e mais responsabilizadora dos agentes públicos pode sim ter contribuído ao fato.

Como resultado, algumas das Proposições Legislativas propostas em CPIs foram aprovadas e sancionadas. Segundo canais da mídia em alguns dos indiciamentos das CPIs levaram à culpabilização real dos investigados, levando-os ao cumprimento da pena. Apesar da efetividade na investigação, todos os processos levaram em torno de um ano ou mais para serem concluídos.

Enfim, em resposta à pergunta inicial apresentada neste trabalho, pode-se dizer que apesar das Comissões Parlamentares de Inquérito se mostrarem eficientes, cumprindo o seu caráter de investigação, o processo de *accountability horizontal* como um todo ainda não é suficientemente eficiente no Brasil. Entretanto, é necessário dar o reconhecimento que se deve aos esforços crescentes empreendidos por parte da sociedade civil organizada em exercer pressão e cobrar os agentes públicos e do poder Legislativo na tentativa de oferecer soluções práticas à problemas reais apresentados na nossa sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Centro de Informações e Documentações, 2015. 112 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, Brasília 2016.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Secretaria Geral da Mesa da. **Relatório sobre Matérias apreciadas**. Brasília, 2011- 2016.
- DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, Diário. Relatório final.
  - \_\_\_\_ CPI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes- 2012
  - \_\_\_\_ CPI da Lei Rouanet – 2016
  - \_\_\_\_ CPI da Máfia do Futebol - 2016
  - \_\_\_\_ CPI da Petrobrás – 2015
  - \_\_\_\_ CPI do Sistema Carcerário – 2015
  - \_\_\_\_ CPI da Máfia das Órteses e Proteses – 2015
  - \_\_\_\_ CPI da Violência Contra Jovens Negros e Pobres – 2015
  - \_\_\_\_ CPI do BNDES – 2015
  - \_\_\_\_ CPI do Trabalho Escravo - 2012

- \_\_\_\_ CPI do Trabalho infantil – 2013
  - \_\_\_\_ CPI do Tráfico de Pessoas no Brasil - 2012
  - \_\_\_\_ CPI dos Crimes Cibernéticos – 2015
  - \_\_\_\_ CPI dos Fundos de Pensão – 2015
  - \_\_\_\_ CPI dos Maus Tratos de Animais – 2015
  - \_\_\_\_ CPI FUNAI E INCRA – 2015
  - \_\_\_\_ CPI FUNAI E INCRA II – 2016
- 
- DEZEN JUNIOR, Gabriel. **Processo Legislativo Completo Esquemático em Quadros**, Brasília: Alumnus, 2007.
  
  - FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Instituições políticas no controle do Executivo*, **Dados**, vol. 44, n.4, 2001, pp, 689-727\*.
  
  - HAMILTON, MADISON E JAY. **O federalista**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.p. 512.
  
  - MAINWARING, Scott. *Introduction: Democratic Accountability in Latin America*. In MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.
  
  - MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.



- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. ***Lua Nova***. N. 44, 1998, pp. 27-52.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? ***Revista Adm. Pública***, v 43, n 6, Rio de Janeiro, Nov/Dez, 2009, pp. 1343-1368.
- SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability. The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- TAYLOR, Matthew; BURANELI, Vinícius. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. ***Latin American Politics & Society***, v.49, N. 1, Spring 2007, pp. 59-87.