



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

THICIA VICTORIA CARDOSO DO NASCIMENTO

**AS CPIS NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DE SUA
UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DENTRO DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Belém 2025

THICIA VICTORIA CARDOSO DO NASCIMENTO

**AS CPIS NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DE SUA
UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DENTRO DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Ciências Sociais, do campus
universitário de Belém, da Universidade Federal
do Pará, como requisito para obtenção do título
como bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira
Vasconcellos de Miranda

Belém 2025

THICIA VICTORIA CARDOSO DO NASCIMENTO

**AS CPIS NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DE SUA
UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DENTRO DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Ciências Sociais, do campus
universitário de Belém, da Universidade Federal
do Pará, como requisito para obtenção do título
como bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Vieira
Vasconcellos de Miranda

Data de aprovação: 27/02/2026

Conceito: Excelente

Banca examinadora:

**Prof. Dr. LUIZ FERNANDO VIEIRA VASCONCELLOS DE MIRANDA (Orientador) –
PPGCP/IFCH/UFPA**

**Prof. Dr. MURILO DE OLIVEIRA JUNQUEIRA (Examinador interno) –
PPGCP/IFCH/UFPA**

**Prof. Dr. RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI (Examinador externo) –
PPGCP/UFPR**

À minha mãe e à minha avó, que fizeram dos meus sonhos a própria missão de vocês. Se hoje eu cheguei até aqui, foi porque vocês estiveram comigo em cada passo do caminho.

AGRADECIMENTOS

A todos que caminharam comigo nesta jornada, minha eterna gratidão. À minha família, meus irmãos Thaise e Flávio, tias, tio, primas e ao meu companheiro Gabriel e à sua família, à minha grande amiga Victória, que estiveram comigo em cada pedacinho dessa trajetória, obrigada por cada gesto de apoio, por cada palavra de incentivo e por nunca me deixarem esquecer o meu valor.

Mas, sobretudo, à minha mãe e à minha avó. Duas mulheres que transformaram abdicção em amor, cansaço em cuidado e dificuldade em força. Vocês me incentivaram para que eu pudesse sonhar alto, abriram mão de tanto para que eu tivesse oportunidades, e fizeram dos meus estudos uma missão compartilhada. Se hoje eu escrevo estas linhas, é porque antes vocês escreveram, com sacrifício e coragem, o caminho que me trouxe até aqui.

Agradeço também a mim mesma. Por não ter desistido quando o peso parecia maior que as forças, por ter permanecido firme mesmo vindo de onde vim, mesmo carregando as limitações de uma realidade dura. Ser a primeira da minha família a ingressar em uma universidade federal não é apenas um título, é a continuidade da luta de mulheres fortes que vieram antes de mim. É sobre romper ciclos, honrar raízes, ser espelho para aqueles que vem depois de mim e provar que nossos sonhos são maiores do que qualquer origem.

RESUMO

Este estudo realiza uma análise comportamental do uso e criação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) na Nova Democracia Brasileira, no período de pós redemocratização, até os mais recentes dados coletados (1988-2025), com o objetivo de compreender as comissões como mecanismo de accountability horizontal e com isso, identificar através de dados recolhidos, se esse instrumento é utilizado também para ser um dispositivo de barganha política e estratégia parlamentar dentro do contexto do presidencialismo de coalizão. A pesquisa adota abordagem quantitativa descritiva, com base na complementação e criação de um banco de dados que inclui todas as CPIs federais propostas no período indicado, requerimentos, comissões não instaladas, instaladas e concluídas com ou sem relatório final aprovado. O banco de dados foi construído a partir da base originalmente organizada por Argelina Figueiredo, sendo ampliado e atualizado por meio de coleta manual nos portais oficiais da Câmara dos Deputados. A análise considera variáveis como autoria, partido da autoria, presidente (da CPI), partido do presidente, relator, partido do relator, ementa e resultados, permitindo identificar padrões estruturais de uso, taxas de efetividade e variações temporais associadas a contextos de político da época como por exemplo: crise política, impeachment e polarização. Os resultados indicam que, embora as CPIs constituam formalmente instrumentos de fiscalização e controle, seu funcionamento está fortemente condicionado à dinâmica partidária, à coesão das coalizões governamentais e à interação com o Judiciário e a mídia. Conclui-se que as CPIs operam como dispositivo de barganha e estratégia política, mostrando que apesar de ser um instrumento de accountability e fiscalização dentro dos órgãos federais, ela também pode ser utilizada para fins de disputa partidária, pressão política, construção de narrativas públicas e proteção de coalizões governamentais. no arranjo democrático brasileiro pós-1988.

Palavras-chave:

Comissões Parlamentares de Inquérito; Presidencialismo de Coalizão; Barganha Política; Accountability; Nova Democracia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Totais de Requerimentos e Resultados das CPIs da Câmara dos Deputados (1988-2025).....	38
Tabela 2 – Número de requerimentos por legislatura	39
Tabela 3 – Partido com maior número de requerimentos por legislatura e posição em relação ao Governo Federal	40
Tabela 4 - Resultado das Comissões por Posição na Coalizão (Distribuição Completa).....	43
Tabela 5 –Taxa de aprovação por Posição	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	Capítulo 2: CPIs, PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E ACCOUNTABILITY NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA	11
	2.1 A Nova Democracia e o Legislativo no Brasil	11
	2.2 Comissões Parlamentares de Inquérito: Função e Estrutura	15
	2.3 Presidencialismo de Coalizão e Barganhas Políticas	20
	2.4 O Uso Político das CPIs.....	22
3	METODOLOGIA	31
4	ANÁLISE DE DADOS	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49

Introdução

A consolidação democrática pós-1988 no Brasil foi acompanhada pelo estabelecimento de um arranjo institucional que buscou encontrar o equilíbrio entre governabilidade e controle. A Constituição Federal propôs um sistema que ampliou as funções do Legislativo, reforçou o sistema de fiscalização e estabeleceu instrumentos para prevenir abusos de poder e aprimorar mecanismos de responsabilização institucional. Porém, nos anos seguintes, a experiência empírica da Nova Democracia Brasileira mostrou que ter mecanismos de controle não significa automaticamente que eles sejam politicamente eficazes.

E agora, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ocupam uma posição chave nesse sentido. Como ferramentas investigativas com poderes equivalentes aos das autoridades judiciais, elas constituem a expressão mais visível do papel de fiscalização do Parlamento. São espaços institucionais que capturam a atenção pública; chamam os holofotes, usam seu poder para moldar narrativas políticas, geram informações relevantes, muitas vezes no esforço de produzir informações qualificadas e, às vezes, produzem resultados judiciais e eleitorais. Ao mesmo tempo, são campos profundamente contestados, marcados por cálculos partidários, táticas de coalizão e tentativas de contenção governamental.

A história das CPIs na Nova Democracia é uma de ambivalência estrutural. Por um lado, representa algo mais do que uma estrutura: a capacidade do Legislativo de fiscalizar o Executivo e outros atores institucionais; operam como mecanismos formais de responsabilização horizontal. Em contraste, estão frequentemente entrelaçadas no presidencialismo de coalizão e se tornam veículos de tensão, negociação e contenção estratégica em contextos de governo-oposição. Essa dualidade cria uma questão crucial para a Ciência Política Brasileira: Em que medida as CPIs servem como instrumentos eficientes de governança institucional e em que grau são formadas pelas lógicas de sobrevivência governamental e dinâmicas de competição do sistema partidário? Há contribuições pertinentes, mas também díspares, que foram feitas pela literatura especializada.

Algumas pesquisas enfatizam as capacidades das CPIs como ferramentas que fornecem fiscalização e geram responsabilização, enquanto a maioria dos estudos se concentra nas restrições estruturais que enfrentam: na forma de lideranças partidárias, controle de agenda e a força protetora das coalizões governamentais. Da mesma forma, a judicialização, a mídia e a opinião pública são identificadas como variáveis intervenientes no fracasso ou sucesso das investigações parlamentares. Mas ainda existe a necessidade de uma análise unificada e

sistemática do comportamento das CPIs no período pós-1988, a partir de um exame empírico que permita identificar padrões estruturais de funcionamento ao longo do tempo, o que pode identificar padrões estruturais de uso, instalação e conclusão. Esta pesquisa parte do pressuposto de que as CPIs não se limitam a registrar episódios de conflito político, mas constituem expressões institucionais do funcionamento do presidencialismo de coalizão, revelando suas engrenagens de coordenação, negociação e contenção. As comissões investigativas não são incidentes desconectados, mas elementos inseridos em um cenário institucional repleto de divisão partidária, barganhas prolongadas, guerras narrativas e crescente judicialização política. Portanto, não podemos interpretar seu desempenho apenas em seu caráter formal, mas devemos lê-lo no contexto da relação estratégica entre atores políticos, procedimentos institucionais e conjunturas particulares.

O estudo abrange o período de 1988 à 2025 e inclui ciclos presidenciais, períodos de estabilidade e crises agudas como impeachment, crises de corrupção e polarização política extrema. Essa escala temporal permite observar diferenças significativas no uso das CPIs, identificar padrões que estão em vigor e/ou foram rompidos na forma como funcionam. Através da análise do universo das CPIs federais que são propostas, instaladas e concluídas nesse período, esta pesquisa se debruça em três questões centrais: (i) quais fatores institucionais e partidários estão associados à apresentação e à instalação das CPIs na Nova Democracia brasileira; (ii) quais circunstâncias políticas poderiam servir para decidir sobre sua conclusão ou arquivamento; e (iii) até que ponto os resultados formais das CPIs indicam efetividade como instrumento de controle parlamentar.

Existem duas razões para a importância desta investigação. Através de sua perspectiva teórica, ela contribui para a discussão sobre responsabilização horizontal, presidencialismo de coalizão e judicialização, apresentando essas dimensões como um corpo coerente de achados empíricos sistematizados. No nível empírico, fornece uma visão exaustiva das CPIs e seu comportamento ao longo de mais de trinta anos, superando em muito a análise baseada principalmente em casos emblemáticos ou instâncias de alta atenção midiática. Além de mencionar escândalos particulares, ao longo do texto buscamos compreender as CPIs como um indicador das relações de poder no sistema político do Brasil. Ao verificar o proponente, quando são instaladas, como são organizadas e sob quais circunstâncias uma CPI é concluída, podemos observar a máquina institucional em movimento, suas forças, fraquezas, contradições e limitações. Desta forma, as CPIs se tornam uma lente privilegiada para examinar a qualidade do controle democrático na Nova Democracia Brasileira.

Finalmente, o objetivo geral deste estudo é fazer esta pergunta mais ampla: se as instituições de controle existem, mas funcionam em níveis extremos de restrição política, o que isso nos diz sobre o processo da democracia moderna brasileira? Ao investigar essa questão a partir da perspectiva empírica e sistêmica do histórico CPIs, o projeto busca fornecer um relatório mais completo da contradição entre governabilidade, competição partidária e responsabilização institucional no Brasil pós-1988. Diante desse contexto, este trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida as Comissões Parlamentares de Inquérito na Nova Democracia Brasileira funcionam apenas como instrumentos de fiscalização institucional ou também como mecanismos de barganha política dentro do presidencialismo de coalizão?

Capítulo 2: CPIs, PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E ACCOUNTABILITY NA NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Esse capítulo parte do pressuposto de que as CPIs operam, simultaneamente, como mecanismos de accountability e como instrumentos de barganha no presidencialismo de coalizão. Para tanto, é necessário considerar não apenas as regras formais que regem a atuação parlamentar, mas também os incentivos e os constrangimentos políticos que influenciam a tomada de decisão dos legisladores. A revisão de literatura foi organizada em seis eixos: (i) o contexto da Nova Democracia e a centralidade do Legislativo; (ii) a estrutura e função das CPIs; (iii) o presidencialismo de coalizão e os arranjos de barganha; (iv) o uso político e simbólico das CPIs; (v) a judicialização da política e a atuação do Judiciário; e (vi) as considerações finais, que articulam os principais achados e lacunas da literatura.

Ao longo da revisão, busco evidenciar como diferentes autores interpretam o papel das CPIs em momentos de crise, disputa política e negociação interinstitucional, contribuindo para o entendimento do seu uso na Nova Democracia brasileira.

A Nova Democracia e o Legislativo no Brasil

O processo de redemocratização brasileira, que foi formalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, representou uma mudança significativa no papel das instituições políticas, particularmente do Poder Legislativo. A chamada "Nova Democracia" brasileira é um conceito frequentemente usado para descrever o período de democracia pós-1988, é caracterizada por um sistema consistente, pluralista e competitivo de instituições, bem como

por uma série de questões relativas à governabilidade, responsabilização institucional e dissociação partidária (Power & Taylor, 2011; Arantes, 2002). Nessa nova configuração, o Congresso Nacional passou a ter um papel central na distribuição de poder entre os três poderes do governo, assumindo um papel legislativo, bem como um papel de supervisão, discussão e representação política mais ampla. Contrastando com o entendimento popular de inércia ou subordinado ao executivo, o Poder Legislativo brasileiro se desenvolveu formalmente e se tornou um participante estratégico na criação e implementação de políticas públicas, como observado por Figueiredo e Limongi (1999).

A pesquisa sobre controle legislativo no Brasil foi profundamente influenciada pela análise de Figueiredo (2001), que explora o impacto da acumulação de poder legislativo no Executivo sobre a função de monitoramento do Congresso Nacional. A autora mostra que, após a Constituição de 1988, o presidente adquiriu uma ampla gama de poderes de agenda e ferramentas legislativas, medidas provisórias, iniciativa exclusiva em questões centrais enquanto regimentos internos reforçaram as lideranças partidárias. Esse arranjo levou a um mecanismo de tomada de decisão altamente centralizado, onde a coordenação entre o Executivo e a liderança da coalizão majoritária diminuiu consideravelmente o espaço para ações internas tomadas por parlamentares. Nesse contexto, embora o Congresso tenha mecanismos formais de fiscalização Comissões Parlamentares de Inquérito ou similares, a eficácia desses dispositivos é menos uma função da manifestação institucional dos mecanismos de fiscalização do que das dinâmicas políticas, da coesão da coalizão governante e da mobilização da opinião pública. Assim, a capacidade de controle horizontal torna-se afetada por fatores externos ao desenho constitucional, o que expõe a contradição entre governabilidade e responsabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

A literatura especializada descreve esse procedimento como a institucionalização do Poder Legislativo, este poder é caracterizado pelo desenvolvimento de comissões permanentes, o papel dos líderes partidários e a profissionalização dos legisladores (Freitas, 2016). As mudanças processuais e operacionais que ocorreram na década de 1990 também contribuíram para a maior estabilidade dos votos e a organização da agenda legislativa, embora essas mudanças dependessem principalmente do conceito de presidencialismo de coalizão. O vínculo entre os poderes executivo e legislativo é derivado principalmente de um sistema de incentivos específicos, o presidente deve forjar alianças comprometidas com vários partidos para garantir apoio legislativo. Isso promove uma busca constante por acordo, com interações políticas que envolvem promoções, verbas orçamentárias e controle do sujeito (Abranches, 1988; Power &

Zucco, 2009). Nesse caso, o Poder Legislativo também assume o papel de equilibrar interesses e resolver conflitos entre o governo e o público, expandindo seu escopo de responsabilidade para além dos limites tradicionais do governo.

Figueiredo (2007) sistematizou a configuração e operação das coalizões políticas no presidencialismo brasileiro e mostra que, em termos presidenciais, enquanto eleito para um mandato fixo, a formação de maiorias legislativas é a base para a governabilidade. A autora tem o cuidado de notar que as coalizões de governo não podem ser equiparadas a acordos periódicos com políticos, elas implicam na distribuição de cargos ministeriais e participação formal no gabinete em troca de apoio estável no parlamento. No Brasil pós-1988, a ampliação do número de ministérios e a institucionalização de estruturas com status ministerial ampliaram as possibilidades de negociação política, tornando o Executivo o principal articulador da coordenação partidária. Essa dinâmica fortalece a coalizão governista e isso cria mecanismos para a contenção das iniciativas de controle legislativo. Nesse sentido, a dinâmica das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) só pode ser entendida à luz da lógica das coalizões de governo: a instalação, andamento e conclusão das CPIs dependem não apenas da gravidade dos fatos investigados, mas de como os partidos se posicionam na estrutura de governo, bem como de quão bem a maioria do parlamento está coesamente representada.

No trabalho 'Democracia e Representação: Territórios em Disputa', Luis Felipe Miguel (2014) oferece uma crítica aos limites da democracia representativa no Brasil, uma crítica que tem implicações diretas para a compreensão das dinâmicas legislativas e o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no sistema político pós-1988. Sugerindo que a representação democrática é caracterizada por uma divisão estrutural entre aqueles que ocupam cargos e aqueles que são representados, enquanto mecanismos de dominação simbólica apenas pioram isso ao reforçar as elites atuais, o argumento de Miguel vai além. Mas tudo dito e feito, isso não passa de uma análise cumulativa das relações de poder internas refletidas na representação política e seu impacto na função de fiscalização legislativa. O elitismo democrático, começa o autor, recebe críticas imediatas. Ele demonstra como as teorias de Mosca, Pareto e Michels, que todas mantêm que o governo é um jogo jogado entre pessoas e grupos no comando podem ser encontradas no presidencialismo de coalizão brasileiro. Essa visão é útil para explicar por que, mesmo que as CPIs sejam supostamente instrumentos para responsabilizar órgãos públicos e federais elas frequentemente acabam sendo usadas pelos líderes dos partidos governistas. Como aponta Miguel, "A representação política não é um espelho da sociedade, mas sim um campo em que interesses desiguais competem por visibilidade" (Miguel, 2014: 45). Isso ecoa dados

anteriores na revisão da literatura, mostrando que a eficácia das CPIs está ligada ao poder da coalizão: enquanto comissões parlamentares de investigação concluíram seu trabalho a uma taxa de 57% entre 1946 e 1964, pós-1988 a cifra cai para apenas 24% (Figueiredo 2005). Isso reflete o controle exercido pelas lideranças partidárias sobre o processo de investigações.

A *accountability* é uma questão central no trabalho de Miguel, que a vê como tanto vertical (eleitoral) quanto horizontal (institucional) e, portanto, tem limitações quando situada em contextos de desigualdade estrutural. Miguel vai além. Ele diz que quando instituições são dominadas por grupos hegemônicos, a responsabilidade horizontal é restrita, uma proposição que debate diretamente com O'Donnell (1998) e as descobertas da revisão sobre judicialização seletiva das CPIs. Miguel segue em frente para argumentar que a própria *accountability* vertical, ou pelo menos o tipo que imaginamos dela, é fragilizada pela despolitização da sociedade. De acordo com Miguel, em um sistema que rompeu a conexão entre aqueles que supostamente nos representam e aqueles que eles de fato representam, os acordos eleitorais tornaram-se uma ficção. Tanto o sistema de lista aberta quanto a revisão municipal das eleições, que proclamam a participação, mais cedo ou mais tarde levam à despolitização, beneficiando assim as elites políticas estabelecidas (p. 203-204). Lidar com partidos projetados por lei para serem como qualquer outra empresa, não servindo seus membros exceto por meio de benefícios materiais ganhos em longas lutas com capitalistas dificilmente podem ser chamado de 'uma realização'." Esse fenômeno inevitavelmente resulta em um círculo vicioso. Quanto menor a participação popular, maior é o poder das elites para fazer regras para o jogo. Como resultado, mecanismos de controle como as CPIs perdem sua eficácia. (P. 99)

A Mídia de Massa assume uma figura na análise de Miguel. Por um lado, potencializa a *accountability* melhorando a si mesma ao expor irregularidades (como em CPIs impulsionadas pela mídia); por outro, em um nível mais sutil, seu papel reside em sustentar a legitimidade entretenendo você com narrativas selecionadas. Referindo-se a Bourdieu (1980), o escritor explica quão profundo e completo o efeito disso pode ser: "*a imprensa não apenas informa, mas estrutura o campo do politicamente pensável*" (P. 204) Essa reflexão ajuda a explicar papéis tão significativos desempenhados pela cobertura de jornais em casos como a CPI da Pandemia. Isso adiciona mais um aspecto ao relatório, que já considerou questões politicamente trazidas: qual foi o papel da mídia no sucesso ou fracasso de uma investigação?

Finalmente, Miguel vê a sub-representação de grupos marginalizados e particularmente mulheres como um reflexo da democracia elitista. Sua crítica à "igualdade formal" e sua defesa

de mecanismos de inclusão substantiva (como cotas e paridade) fornecem um contraponto normativo à literatura predominante na revisão. Isso enriquecerá a análise das CPIs, mostrando como sua composição e agenda são influenciadas por preconceitos de gênero e raça.

Em suma, o trabalho de Luis Felipe Miguel oferece ferramentas teóricas para compreender as CPIs não apenas como aparatos institucionais, mas também como expressões de conflitos mais profundos em torno da representação e poder dentro da democracia brasileira. Sua ênfase em desigualdades estruturais e dominação simbólica estende a revisão ao demonstrar que as restrições às CPIs derivam não apenas de sua mecânica, mas também de um sistema político dedicado a criar elites. Incluir esse ponto de vista enriqueceria a análise, relacionando a operação das CPIs aos debates em andamento sobre o declínio democrático e a reforma política.

Por fim de análise, a Nova Democracia Brasileira também é caracterizada por um conflito entre estabilidade formal e crises políticas frequentes. Apesar das regras do jogo serem estabelecidas, a dinâmica política é frequentemente caracterizada por intensa controvérsia, casos de corrupção e conflito de poder, o que faz com que o Legislativo seja um espaço especial para a expressão dessas questões. Nesse sentido, as CPIs são consideradas uma síntese das ambivalências do sistema político brasileiro: são ao mesmo tempo mecanismos institucionais de supervisão e fóruns de debate e disputa política.

Comissões Parlamentares de Inquérito: Função e Estrutura

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são consideradas instrumentos constitucionais que fiscalizam e regulam a política no Poder Legislativo, conforme descrito no artigo 58, §3º da Constituição Federal de 1988. Seu objetivo principal é investigar detalhes específicos dentro de um determinado período de tempo, gozando dos poderes investigativos específicos das autoridades judiciais, o que lhes confere um papel estratégico no arcabouço institucional brasileiro. Figueiredo (2018) descreve as CPIs como uma das formas mais significativas de exercício legislativo que permite aos parlamentares atuarem independentemente dos poderes executivo e judiciário. A autora reconhece que, embora não tenham capacidade de julgar ou penalizar, as CPIs servem como promotoras de processos políticos e midiáticos que afetam diretamente o público em geral e os membros institucionais. Para ele, "as CPIs são instrumentos eficazes não necessariamente por seus resultados formais, mas por sua capacidade de tensionar o sistema político e gerar consequências indiretas" (FIGUEIREDO, 2018)

Contudo a avaliação das CPIs como mecanismos de *accountability horizontal* requer a consideração de provas empíricas que vão além da dimensão simbólica comumente atribuída a essas comissões. Pesquisas quantitativas acerca do desempenho real das CPIs desvendam um contexto institucional mais minucioso do que a narrativa do "acaba em pizza" insinua. Segundo Cadah e Centurione (2011), após analisar 43 relatórios finais de CPIs federais entre 1999 e 2010, foram identificados padrões sólidos de eficácia processual:

Implementação Institucional Sistêmica:

- Em 86% das CPIs, as conclusões foram encaminhadas ao Ministério Público, enfatizando sua função como intermediário na responsabilização criminal.
- 56% chamaram a Polícia Federal e 51% o Tribunal de Contas da União, sugerindo uma integração com o Sistema Nacional de Integridade (Speck, 2002).

Norma de Produtividade:

- 75% das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) resultaram em propostas legislativas efetivas (PLs ou mudanças normativas), como demonstrado pela CPI do Judiciário (Senado), que criou um marco legal para delitos de responsabilidade de juízes.

Limites estruturais:

- A interação limitada com a CGU (14%) demonstra sua recente institucionalização (fundada em 2003), revelando assimetrias no sistema de controle.
- O mito da ineficácia desconsidera a divisão de funções prevista na Constituição: as CPIs realizam investigações, mas a aplicação de penalidades é atribuição de órgãos como o Ministério Público e o Judiciário (Art. 58, §3, CF/88).

Complementando essa perspectiva, Souza (2006) apresenta em sua tese, submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), uma análise detalhada das comissões parlamentares de inquérito do Brasil de 1989 a 2005. Ele foca na eficácia dessas comissões como instrumentos de *accountability horizontal*.

Com base em pesquisa documental e entrevistas com atores-chave, Souza avalia os resultados das CPIs e discute seus papéis, limitações e contribuições para o controle democrático. Em uma análise quantitativa e qualitativa dos resultados obtidos pelas CPIs de 1989 a 2005, Souza

(2006) mostrou que, das 91 comissões instaladas, apenas 35 (38%) concluíram suas investigações com um relatório. Apenas 15 (16,5%) conseguiram efetivamente encerrar atos ilegais por agentes do Estado. Essa baixa taxa de sucesso reflete uma variedade de obstáculos institucionais e políticos - disputas partidárias, falta de autonomia, poucos recursos - que impossibilitaram investigações aprofundadas.

Segundo Souza, embora frequentemente sem um relatório conclusivo, as CPIs desempenharam um papel importante na exposição de irregularidades e na formação da opinião pública. Apesar do controle direto reduzido pelo Legislativo, Figueiredo (2001) aponta que as informações produzidas pelas CPIs continuam sendo essenciais para fortalecer a accountability vertical entre eleitores e governo.

No período estudado, as CPIs também atuaram como instrumentos de exposição, revelando defeitos nos sistemas de vigilância e corrupção. Isso é visto no exemplo da CPI dos Correios, que, sem um relatório final, ainda demonstrou falhas significativas na vigilância pública e privada, mas conseguiu promover o debate na sociedade em geral.

No nível qualitativo, Souza afirma que, embora limitações estruturais e processuais impeçam a conclusão das investigações, as CPIs podem desempenhar um papel preventivo ao expor problemas e sugerir mudanças normativas. Em entrevistas, foi confirmado que mesmo investigações incompletas tiveram impacto ao transmitir informações para órgãos como: a Polícia Federal, o Ministério Público e a Receita Federal, reforçando assim seu papel de controle indireto.

Por outro lado, Souza enfatiza os grandes obstáculos enfrentados pelas CPIs, especialmente as lutas políticas entre partidos governistas e de oposição, que muitas vezes impediram que o relatório final fosse votado ou tornaram as investigações ineficazes. Ele acrescenta que essas disputas geralmente acabaram diminuindo o poder persuasivo e o impacto das ações de controle parlamentar.

Portanto, Souza (2006) faz referência à teoria de O'Donnell (1994, 1998a, 1998b, 2003), defendendo que, apesar do poder das CPIs para realizar controles horizontais, elas foram limitadas em seu desempenho real devido a restrições institucionais e políticas. Assim, apenas parte das CPIs conseguiu desempenhar essa função como papel principal. Ele conclui que, apesar de suas deficiências, as CPIs, afinal, melhoraram e consolidaram o controle democrático e a accountability vertical no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 (Art. 58, §3º) confere às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) o mesmo poder investigativo das autoridades judiciais. No entanto, existem limites claros para esse poder, conforme a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que visam equilibrar o controle parlamentar com os direitos humanos.

Essa é a visão de Alexandre de Moraes (2000, p. 281), que afirma que a falta de precisão no texto da Constituição exigiu dois eixos essenciais de definição: a área de atuação e os limites meramente naturais do poder investigativo.

1. Âmbito de atuação:

As CPIs devem investigar apenas fatos específicos relativos à administração pública ou competências legislativas, sem invadir indevidamente a vida privada (MORAES, 2000, p. 282). Após a primeira coisa ter sido entregue, são permitidas adições, mas o ponto levantado e o fundamento devem estar em vias de tramitação (STF. HC 71.039/RJ, 1994). Inspirado pela literatura americana (Watkins v. Estados Unidos, 1957), Moraes aponta que "as liberdades constitucionais não podem ser sacrificadas sem uma necessidade pública específica, e seria." (2000, p. 282)

2. Limites investigativos:

As CPIs têm autoridade para quebrar sigilos bancário, fiscal e de dados (Lei 1.579/52), desde que seja uma decisão estatutária razoável com benefício público confirmado (MORAES, 2009, p. 283; STF, MS 23.466-1/DF, 1999).

Como julgamento autoritativo do STF, as CPIs podem ouvir testemunhas (incluindo Ministros de Estado) e autorizar buscas, mas estão sujeitas à reserva jurisdicional que reside na busca: a entrada em domicílio ou a interceptação de chamadas telefônicas requerem autorização judicial (CF, Art. 5º, XI e XII; MORAES, 2000, p. 295). Elas não podem decretar detenção (exceto em flagrante delito) ou medidas preventivas (ex.: congelamento de bens), e não podem limitar a assistência jurídica (STF, MS 23.452/RJ, 1999).

O STF é o guardião desses limites, anulando decisões de CPIs que violem direitos fundamentais ou a separação de poderes. A máxima do Ministro Celso de Mello é que "o poder das CPIs não é absoluto, mas tem uma margem de discricionariedade." (STF, MS Ci 23.452-1 RJ, 1999) Essa visão tende a confirmar a tese de O'Donnell (1998) sobre a fraqueza da responsabilidade horizontal em uma rede na qual formações políticas sufocam os arranjos institucionais.

Com base em dados empíricos de 1987-2021, no Brasil as CPIs foram o principal instrumento de supervisão horizontal e 49,1% visavam investigar o Poder Executivo em 2011 (FIGUEIREDO et al., 2022, p. 2). Esse padrão é duplo em caráter: formalmente, é um dispositivo de controle institucional, mas também uma arma estratégica no jogo político, particularmente quando se considera o exemplo da polarização contemporânea entre PSDB e PT. Os dados mostram que:

- A Câmara dos Deputados produz 65,4% dos pedidos de CPI, o que reflete seu peso no bicameralismo e a estratégia dos partidos de oposição em mobilizar a Casa maior (p. 12).
- A restrição de cinco CPIs ativas ao mesmo tempo para câmara (Regimento Interno da Câmara, Art. 35) é frequentemente superada pelos partidos da coalizão governista, que fazem CPIs de 'fachada' para obstruir investigações inconvenientes (p. 8).
- A eficácia das CPIs depende de variáveis políticas, como a popularidade do presidente e a coesão da coalizão governante. Por exemplo, sob alta aprovação pública em Lula I (apenas 35% visavam o Executivo), comparado a um governo em crise de credibilidade no ponto baixo de Collor (59%) (p. 15).

Essas descobertas confirmam a hipótese de Lameirão (2013) de que as CPIs são usadas seletivamente e dialogam com O'Donnell (1998) ao mostrar a fragilidade da responsabilização horizontal em sistemas onde as elites instrumentalizam instituições. Como explicam os autores, “a judicialização das CPIs pelo STF (por exemplo, limitações em buscas de residência sem mandado) revela a tensão entre controle político e garantias individuais” (MORAES, 2000, p. 285).

Assim, as CPIs estão em um equilíbrio delicado: são ferramentas eficazes de escrutínio, mas apenas se agirem de acordo com a dignidade humana e os freios e contrapesos (MORAES, 2000, p. 286). Essa tensão reflete o paradoxo do presidencialismo em coalizões, onde a maioria das alavancas de controle é usada para fins políticos (LAMEIRÃO, 2013).

Frequentemente, a sensação de ineficiência surge de expectativas equivocadas acerca das habilidades das CPIs. Segundo Cadah e Centurione (2011, p. 96): *"Cobrar das CPIs a responsabilização direta dos investigados equivale a desconhecer seu desenho institucional. Sua eficácia reside na capacidade de articular a rede de accountability, não em substituí-la"*. A decisão do Supremo Tribunal Federal (2007), que concedeu à minoria parlamentar o direito de iniciar CPIs, apesar dos boicotes da coalizão governamental, ilustra como avanços na

jurisprudência têm atenuado barreiras políticas (Presidencialismo de Coalizão, Abranches, 1988). No entanto, o desafio continua sendo a seletividade temática, com coalizões empregando CPIs "ineficientes" para preencher lacunas e impedir investigações sensíveis (Figueiredo, 2005).

A criação de uma CPI depende do apoio de um terço dos membros do respectivo corpo legislativo (171 deputados ou 27 senadores), o que teoricamente garante que minorias parlamentares possam utilizar o instrumento sem a permissão do governo. No entanto, a literatura sugere que o controle de líderes partidários sobre os processos de nomeação e composição de conselhos de administração muitas vezes afeta o escopo, o desempenho e até mesmo a instalação de comissões (LAMEIRÃO, 2013).

O presidente da comissão é eleito entre os membros, e a maior parte do trabalho é dividida entre relatoria, subrelatorias e sessões de audiência. No entanto, Lameirão (2013) observa que o grau de autonomia dessas comissões é altamente variável e depende do grau de correlação entre o governo, a oposição e os atores independentes, o que implica diferentes níveis de eficácia.

Como resultado, o desempenho das CPIs não pode ser avaliado de forma puramente legal ou processual. Ele deve ser considerado como parte de um jogo político maior, os tópicos da investigação, a progressão da investigação e as decisões finais são todos dependentes do partido político, da mídia e do eleitorado. Isso sugere a ideia de que as CPIs são, na verdade, espaços políticos com um conflito permanente. Em suma, CPIs são organizações formais que são definidas por regras formais, mas que são profundamente afetadas pela competição de poder político. Sua eficácia depende de múltiplos fatores, incluindo a composição do Parlamento, o status do governo, o apoio público e a capacidade dos parlamentares de coletar recursos simbólicos e práticos para completar suas funções.

Presidencialismo de Coalizão e Barganhas Políticas

A ideia de um sistema presidencial de coalizão foi criada por Sérgio Abranches (1988) para descrever a forma como o sistema político brasileiro evoluiu desde o processo de redemocratização. O presidencialismo de coalizão caracteriza-se pela necessidade de formação de amplas alianças partidárias para garantir governabilidade em um sistema altamente fragmentado. Como argumenta Abranches (1988), presidentes no Brasil dependem da construção de maiorias legislativas por meio da distribuição de cargos ministeriais, recursos orçamentários e controle da agenda legislativa. Esse arranjo institucional gera um ambiente

permanente de negociação entre Executivo e Legislativo, no qual instrumentos parlamentares, como as CPIs, podem ser mobilizados tanto para fins de fiscalização quanto como mecanismos de barganha política. Este é um exemplo da dependência do presidente do Congresso Nacional para o governo, apesar de ser eleito diretamente e ter amplos poderes constitucionais. Este arranjo tem consequências significativas para a natureza da relação entre o executivo e o legislativo, este arranjo promove um conceito de acordo político permanente como um pré-requisito para a governabilidade.

Os cientistas políticos brasileiros têm se concentrado nos mecanismos que contribuem para este modelo, eles têm enfatizado a importância das emendas parlamentares, posições no governo e a liberação de recursos orçamentários, bem como a influência que é definida na agenda legislativa como um meio fundamental de negociação na busca de um objetivo comum (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2021). Como Figueiredo e Limongi (1999, p. 25) explicam “não há incompatibilidade entre presidencialismo e governo estável desde que o Executivo detenha controle da agenda legislativa e possa compartilhar o poder com partidos aliados”. Essa dinâmica é envolta por recentes análises que desmascaram a ideia de um Legislativo inerte ou caótico. Adverso do que se previa nas críticas baseadas na fragmentação partidária e no sistema eleitoral, os dados empíricos são dispostos por uma agenda fortalecida do Executivo, que detém um controle amplo sobre a iniciativa legislativa, disciplina partidária, com a formação de coalizões entre partidos que atuam de forma organizada para viabilizar políticas públicas. As transformações pós-1988 mostram que, apesar do presidencialismo de coalizão dependa de acordos e barganhas complexas, a relação entre o Executivo e Legislativo se torna menos conflituosa e mais cooperativa do que se esperava. Dentro da perspectiva das CPIs demonstra essa imprecisão, que mesmo que usada como jogo político, a sua eficácia na maioria das vezes depende da capacidade do governo em barganhar com aliados e controlar narrativas. Nesse contexto, as CPIs se tornam instrumentos políticos estratégicos que muitas vezes são empregados como forma de pressão, chantagem ou negociação entre participantes políticos.

A criação de CPIs por partidos do governo ou da oposição também transmite muito sobre a natureza desses acordos. Lameirão (2013) menciona que o governo tipicamente participa da cena para evitar a criação de comissões que causariam danos políticos, usando sua maioria nas diretorias executivas e comissões permanentes para atrasar ou inviabilizar o processo. Por outro lado, os partidos de oposição utilizam CPIs como um meio de constranger o governo, ocupando espaço na mídia e, finalmente, alterando a perspectiva do público.

Power e Zucco (2009) reforçam esse argumento ao demonstrar como os partidos políticos no Brasil têm uma forte tendência a maximizar recursos e poder, apesar da perda de coerência programática. Esse atributo do sistema partidário facilita a proliferação de transações complexas e instáveis, que se manifestam tanto na distribuição de agências governamentais quanto na composição de comissões parlamentares e na condução de CPIs.

A esse respeito, a pesquisa de Miranda (2014) aprofunda a discussão ao mostrar que a capacidade do governo de influenciar o andamento das CPIs está intimamente ligada à capacidade de organização, articulação e coesão das coalizões governamentais. Utilizando o método de process-tracing, Miranda revela que a atuação do governo não se baseia apenas na quantidade de cadeiras que ocupa no Legislativo, mas também na habilidade de coordenar ações entre aliados, negociar apoios e, em situações mais críticas, aplicar sanções internas ou fazer ameaças políticas. Sua investigação mostra que o sucesso em bloquear ou desviar as investigações das CPIs resulta da combinação de ferramentas típicas do presidencialismo de coalizão como a distribuição de cargos, liberação de recursos e controle da agenda com estratégias específicas para neutralizar escândalos, especialmente quando a criação da comissão não pode ser evitada. Assim, a contribuição de Miranda reforça a ideia de que as CPIs, embora formalmente sejam instrumentos de fiscalização, funcionam em grande parte como arenas de disputa política, onde o governo, ao proteger sua base, busca minimizar danos institucionais e eleitorais. O estudo também destaca que a lógica de proteção governista nas CPIs se manifesta em diferentes níveis de intensidade e variação, oscilando entre negociações mais brandas e práticas de coação, dependendo da gravidade das denúncias e da solidez da coalizão.

De suma importância reconhecer que a prática de negociação política, embora funcional em relação à manutenção do governo, é alvo de críticas frequentes por suas práticas clientelistas favorecidas e sua falta de democracia. Arantes (2002) observa que o presidencialismo que envolve coalizões tende a diminuir os controles horizontais, que incluem a autoridade total dos poderes Legislativo e Judiciário sobre o executivo. Nesse contexto, as CPIs servem como sintomas e instrumentos das limitações institucionais do modelo.

Concluindo esse tópico, consideramos que as CPIs servem como componentes integrais do sistema de coalizão de governo, funcionando como um meio de supervisão e barganha. Sua instalação, comportamento e resultados devem ser considerados em conjunto com as relações de poder que definem o sistema político brasileiro, que são caracterizadas por múltiplas alianças, partidos divididos e um incentivo à discussão constante.

O Uso Político das CPIs

Embora as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) sejam consideradas instrumentos de fiscalização e controle, elas também são utilizadas como uma forma de estratégia política no Brasil. O uso político de comissões investigativas, contudo, não é exclusivo do caso brasileiro. Em democracias consolidadas, como os Estados Unidos, comissões parlamentares também são frequentemente mobilizadas em contextos de disputa política entre partidos. Investigações conduzidas pelo Congresso norte-americano, como o caso Watergate na década de 1970 ou, mais recentemente, as investigações sobre o ataque ao Capitólio em 2021, demonstram que comissões investigativas podem atuar simultaneamente como instrumentos de fiscalização institucional e arenas de disputa partidária. Assim, a dimensão política dessas investigações não representa necessariamente uma distorção institucional, mas uma característica inerente ao funcionamento dos sistemas legislativos democráticos. Seu papel político é evidente tanto nos objetivos que inspiram sua criação quanto na forma como são concebidas e implementadas pelos parlamentares. Esse componente político das CPIs está diretamente associado ao sistema de presidencialismo de coalizão e às disputas entre o executivo, o legislativo, os partidos e seus líderes

Lameirão (2013) observa que a utilização política das CPIs também é exibida na forma como esses espaços são instrumentados pelos partidos. O autor reconhece que os partidos utilizam o sistema de comitês como um meio de exercer pressão sobre seus oponentes, especialmente durante períodos de instabilidade ou declínio institucional. O potencial para estabelecer uma CPI também pode ser utilizado como uma forma de poder de barganha: pode ser usado para defender posições em comitês permanentes, agências governamentais ou mesmo para bloquear outros esforços legislativos. Essa abordagem estratégica para utilizar CPIs tem como resultado tornar esses instrumentos parte da organização política.

Além disso, o propósito político das CPIs pode ser atribuído à regulamentação da velocidade e do assunto das investigações. Figueiredo (2018) menciona que o comportamento das CPIs é frequentemente contingente aos interesses da maioria no poder parlamentar, que possui o poder de escolher o presidente e o relator de uma comissão. Como resultado, embora as CPIs sejam instrumentos que podem ser acessados por um terço da assembleia parlamentar, sua funcionalidade real é frequentemente inibida pela dinâmica de obstrução, má direção ou subversão política. O autor afirma que “as CPIs não escapam da lógica do controle majoritário:

são moldadas pelos mesmos incentivos e vetores das demais comissões legislativas” (FIGUEIREDO, 2018, p. 58)

Arantes (2002) também contribui ao afirmar que a utilização política das CPIs demonstra os conflitos entre os mecanismos formais de responsabilização e as tradições políticas informais do Brasil. Para ele, o Legislativo, quando promulga CPIs para fins políticos, em vez disso, exerce uma forma de controle que não é tradicionalmente considerada. Este é um exemplo de uma forma de *accountability* política que é caracterizada por seletividade, espetáculo e relevância institucional.

Power e Taylor (2011) fornecem uma análise comparativa ao observar que a utilização política de CPIs no Brasil é diferente do estilo europeu de política parlamentar, que é caracterizado por uma oposição mais definida. No Brasil, o papel da oposição é instável e frequentemente informal, o que promove a natureza oportunista e tática das comissões investigativas. Para os autores, a utilização de CPIs funciona como “um substituto institucional para mecanismos institucionais frágeis de controle e oposição” (POWER; TAYLOR, 2011, p. 84).

A mídia e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Brasil têm estado entrelaçadas em sua relação por muito tempo, o que faz dela um eixo essencial para entender como esses instrumentos de controle funcionam politicamente. A cobertura midiática transforma investigações em campos de batalha simbólicos onde histórias políticas são tanto construídas quanto disputadas, como exemplificado por Rodrigues (2006) deixa muito claro. No presidencialismo de coalizão, as CPIs não apenas desempenham a tarefa de controle formal, mas, como mostram Figueiredo & Limongi (1999), fornecem um ambiente instrumental para táticas de negociação e pressão política. Valores noticiosos como conflito e sensacionalismo necessariamente simplificam a complexidade das investigações em polaridades marcantes.

Isso serve para desautorizar o Legislativo enquanto personaliza a política, um clima evidente em um país como o Brasil, onde as pessoas geralmente desconfiam dos políticos (Porto, 1996). No entanto, essa exposição também revela contradições. Enquanto a mídia pode reforçar a *accountability* ao expor a corrupção, tende a priorizar escândalos particulares sobre a análise sistêmica e enfatiza personalidades em vez de princípios na política, como aconteceu com as CPIs do Mensalão (2005) e Sanguessugas (2006), quando o sensacionalismo superou o trabalho de investigação rigorosa.

Além disso, como observado por Santos (2021), a mídia faz com que a judicialização das CPIs com o Supremo Tribunal Federal (STF) intervindo ativamente em disputas entre os outros ramos do governo - pareça mais um componente nesse "drama político". Isso leva as pessoas a pensarem que o corpo legislativo não tem mais nenhuma independência.

Mídia, Justiça e governo agora se juntam, encenando essa mesma história de duas maneiras. Pois é claro que as CPIs são meios constitucionais essenciais para a transformação democrática. No entanto, a eficiência de sua operação depende de fatores fora de sua jurisdição: a opinião pública se envolve e as coalizões governamentais devem permitir que funcionem (Power & Taylor, 2011).

Nesse entendimento, a literatura nos ensina que as CPIs são sistematicamente rebaixadas por duas forças. A imprensa ajuda a revelar malfeitos, mas ao mesmo tempo distorce eventos e processos em questões curtas que epitomizam espetáculos de curta duração aos quais as pessoas viram as costas apenas uma hora depois. Assim, a interação entre mídia, política e Justiça ilustra uma espécie de parábola sobre as CPIs: elas são ferramentas importantes dentro da constituição democrática do Brasil; no entanto, sua operação depende de fatores externos a elas, sobretudo o apoio público e também a unidade ou divisão dos ramos governamentais. Essa dualidade sustenta a demanda por estudos sobre como a midiaticização das CPIs as remodela dentro da democracia brasileira: onde os cortes vêm se você não resolver com outra pessoa, eles estão fora.

Além dos pontos já abordados, o estudo de Junqueira e França (2023) sobre a CPI da Pandemia de Covid-19 é um exemplo claro de como essas comissões podem ser usadas politicamente em momentos de crise e grande atenção da mídia. Os autores ressaltam que a CPI da Pandemia foi uma situação atípica, onde a oposição conseguiu aproveitar os poderes investigativos do Congresso Nacional para "emparedar" o Poder Executivo, desafiando a norma habitual em que investigações que incomodam o governo são frequentemente bloqueadas ou minimizadas (JUNQUEIRA; FRANÇA, 2023). Durante seis meses, a CPI da Pandemia foi o centro das atenções na política, trazendo à tona informações cruciais sobre a atuação do governo federal durante a crise de saúde, como a postura negacionista, a recusa em negociar vacinas diretamente com fabricantes internacionais e as suspeitas de corrupção.

O sucesso da CPI pode ser atribuído a dois fatores principais:

Uma grande comoção nacional. A crise humanitária em Manaus e o agravamento da pandemia criaram uma pressão pública e midiática que tornaram a CPI inevitável.

Uma base governista desarticulada. A falta de coordenação na coalizão presidencial permitiu que a oposição conseguisse a maioria na Comissão, o que garantiu uma condução efetiva das investigações (JUNQUEIRA; FRANÇA, 2023).

Esse caso também ilustra como as CPIs podem atuar como "alarmes de incêndio" (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), canalizando o clamor público em tempos de crise. No entanto, os autores enfatizam que esse tipo de sucesso é algo raro, dependendo de condições políticas específicas que não costumam se repetir.

Então assim compreendemos que o propósito político das CPIs é complexo: envolve estratégias visíveis e silenciosas, pressão sobre o governo, mudanças de coalizão, rivalidade partidária. Um exemplo empírico dessa dinâmica é o estudo de Buna e Victorino (2017) que traz uma contribuição valiosa a esta seção ao apresentar uma análise empírica sobre o uso das CPIs no Senado brasileiro durante os governos de Lula e Dilma (2003-2015). Ele reforça três pontos principais que já foram discutidos na revisão: CPIs como Ferramenta de Controle, majoritariamente usada pela oposição. Os autores corroboram a ideia de Calcagnotto (2005) e Figueiredo (2001) de que as CPIs são, na sua maioria, convocadas pela oposição (71% dos requerimentos nesse período), embora tenham uma efetividade limitada em gerar punições diretas (apenas 24% resultaram em relatórios finais) “Observa-se, portanto, a CPI como um dos instrumentos de controle mais poderosos a disposição do legislativo (NINA, 2005). O poder de fiscalização embutido nas CPIs deu substrato a função fiscalizadora e controladora tão almejada por Montesquieu ao idealizar a separação dos poderes.” (p.8)

Efeitos Indiretos das CPIs, o artigo revela que, mesmo na ausência de sanções formais, as CPIs tiveram um impacto político considerável. Um exemplo disso é a CPI da Petrobras em 2015, que não só amplificou crises na mídia, mas também ajudou a desgastar a imagem do governo Dilma. Isso reforça a ideia de Schedler (1999) sobre a "responsividade" como uma dimensão independente da "responsabilidade", *"Para Schedler a sanção pode se dar no sentido amplo ou estrito [...] o estigma e os reflexos danosos atribuídos a uma CPI são mais importantes que os seus principais efeitos"* (p. 7).

Buna e Victorino apontam que a coalizão petista conseguiu bloquear ou neutralizar CPIs importantes, como as do Banestado e DNIT, ao ocupar posições-chave, como a presidência e a relatoria, para controlar as narrativas. Isso se relaciona com a crítica de Mainwaring (2003) sobre a fragilidade da accountability horizontal em sistemas com executivos fortes. *"O governo permite ser controlado através das Comissões de Inquérito parlamentar mais por aliados do que por partidos que não fazem parte do governo"* (p. 18).

Com base nos estudos de Buna e Victorino (2017) sobre sua aplicação no Senado Brasileiro, as dinâmicas estratégicas das CPIs como instrumentos de controle político são ainda mais claras. No período de 2003-2015 (ou seja, os governos Lula e Dilma), grupos de oposição fizeram a grande maioria dos pedidos de CPIs (77% no primeiro mandato de Lula e 92% no segundo), mas apenas uma fração mínima foi realmente instalada - mostrando assim como a coalizão governista estava trabalhando esse processo (p.3, 21). Esse padrão reforça três pontos principais desenvolvidos nesta pesquisa:

- CPIs como uma área marcada pela necessidade de luta: A oposição usa CPIs como instrumento restringir a capacidade de ação do Executivo, ampliando o custo político de determinadas decisões governamentais (Lameirão, 2013), mas a eficácia da CPI exige a capacidade de mobilização da mídia e da presidência, que em alguns casos transforma a CPI em um instrumento institucional formal com baixa efetividade investigativa (Junqueira & França, 2023).
- CPIs como um instrumento de regimes presidenciais coalizacionais: Instalados no governo, por exemplo, no caso do segundo mandato de Lula, fazem bem em governar controlando a agenda e ocupando postos-chave nas comissões de investigação (Figueiredo & Limongi, 1999; Miranda, 2014).
- Controle, assimétrico: Mesmo CPIs propostas por aliados (por exemplo, a CPI da Barragem de Rejeitos patrocinada pelo PMDB) que são aprovadas seguem agendas adaptadas aos interesses do próprio governo; isso mostra que o instrumento de controle é tomado por interesses políticos (p.17).

A pesquisa de Figueiredo et al. (2022) confirma a politização das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Por exemplo, neste período durante as 72ª e 73ª sessões, mostram que partidos de oposição (PSDB, PDT) foram responsáveis por 71% desses pedidos contra governos (p. 17).

Essa dinâmica é particularmente visível em crises institucionais, como os impeachments de Collor (1992) e Dilma (2016), quando um grande número de CPIs foi instaurado (30 e 36,

respectivamente). Os autores apontam que as CPIs são 'alarmes de incêndio' (McCubbins e Schwartz, 1984) que mobilizam a opinião pública (76% dos brasileiros acompanharam a CPI da Pandemia em 2021) e reforçam crises midiáticas (p. 10).

Seu impacto eleitoral é realmente significativo: CPIs que investigam com sucesso a corrupção (por exemplo, CPI do PC Farias) reduziram os níveis de popularidade de um presidente em até 30 pontos percentuais (p. 19).

Esses resultados confirmam Buna e Victorino (2017), mostrando que as CPIs raramente resultam em punições legais (relatórios finais surgiram de apenas 24% das comissões), mas têm consequências políticas indiretas, incluindo danos à imagem e mudanças na coalizão governante.

Esses achados confirmam o argumento de que as CPIs operam não apenas como mecanismo de responsabilização horizontal, mas também como instrumentos estratégicos inseridos na dinâmica do presidencialismo de coalizão. “Quanto maior e mais internamente heterogênea a coalizão, mais complexo se torna o controle parlamentar” (pp. 23-24), de fato a natureza estratégica, e muitas vezes limitada, deste instrumento na política brasileira.

O Legislativo e o Judiciário: Interações Institucionais

O vínculo entre os poderes Legislativo e Judiciário no Brasil é caracterizado por uma dinâmica complexa de parceria, competição e sobreposição, especialmente no que se refere a questões politicamente controversas. No que se refere às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), essas interações são particularmente evidentes, pois o Poder Legislativo assume um papel investigativo que tem consequências legais, enquanto o Judiciário funciona como garantidor de direitos e árbitro de disputas institucionais.

Arantes (2002) menciona que a atividade política do Judiciário brasileiro aumentou significativamente desde a Constituição de 1988, tendo o papel de um mediador informal entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse contexto, o Poder Legislativo normalmente solicita ao Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal (STF), auxílio em disputas internas sobre a instalação, funcionamento e limites das CPIs. O autor observa que “o STF tornou-se o espaço de resolução de disputas políticas que não encontram solução dentro do próprio Legislativo” (ARANTES, 2002, p. 87).

Essa judicialização é derivada, em parte, da natureza desordenada da constituição e da divisão de poder dentro do sistema político, o que impede o Congresso de chegar a um consenso sobre

questões internas. Lameirão (2013) menciona que as CPIs são suscetíveis a uma forma de "judicialização seletiva" por sua dupla natureza: são políticas e jurídicas. Diz-se que esse tipo de judicialização tem um "impacto significativo" na instituição. A autora também observa que, embora o Judiciário seja limitado em sua capacidade de abusar e preservar direitos básicos, ele também tem um papel ativo na criação de regras institucionais, que influenciam os resultados políticos.

Em relação a *accountability horizontal*, veja como as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e o Judiciário estão inter-relacionados. Como dizem Macedo e Miranda(2016), "A punitividade das CPIs não é o critério para julgamento; ao contrário, sua importância reside em servir como uma barreira entre o Legislativo e as agências de controle." Essa perspectiva ecoa a análise de Cadah et al. (2011), para quem: "As CPIs operam como elos de uma cadeia de responsabilização. Seus relatórios são a centelha, mas o fogo depende do Ministério Público e do Judiciário" (p. 15).

Nesse ponto, eles sustentam a visão de Cadah de que apenas 24% das CPIs federais (1999-2010) levaram a ações legais, no entanto, 86% dos inquéritos fizeram um registro e, portanto, todas as suas conclusões foram transferidas para o Ministério Público Federal. Isso é uma evidência de seu papel como um "gatilho institucional" (Cadah & Centurione, 2011: 96).

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, atua como o "árbitro". Quando entra em conflito com os direitos humanos, limita seus poderes de investigação. Segundo Alexandre de Moraes (2000): "*O poder das CPIs não é absoluto. Investigar sim, perseguir não*" (p. 286).

Sob FHC, 78% das investigações parlamentares contra o Executivo foram bloqueadas por liminares, enquanto sob Collor, a pressão pública impeliu o Judiciário a permitir tais inquéritos (Tabela 3.8).

Esse padrão reflete o que Arantes (2002) chamou de "ativismo judicial reativo": a tendência do Tribunal de intervir apenas quando há pressão de crise externa.

O caso emblemático da CPI da Pandemia (2021) serve para exemplificar a exceção que confirma a regra. Como Junqueira e França (2023): "*A oposição só conseguiu controlar a CPI porque a coalizão governista estava fragmentada e a comoção nacional era incontável*" (p. 402).

Para mais, o Judiciário participou de momentos de problemas institucionais, quando assume o papel de supervisão legislativa. Como observam Taylor e Power (2011), esse protagonismo do

Judiciário é atribuído à sua autonomia institucional e à falta de mecanismos internos de autorregulamentação no Congresso, especificamente no que diz respeito à supervisão de seus próprios membros. Esse desequilíbrio é ilustrado, por exemplo, quando decisões judiciais impedem a produção de documentos em CPIs, a violação de sigilo ou a suspensão de intimações, todos exemplos de abuso de poder ou desvio de finalidade.

Santos (2021) afirma que essa interferência judicial é legítima e significativa no que se refere à autonomia e efetividade do corpo legislativo. De acordo com o autor *“o constante recurso ao Judiciário fragiliza a percepção pública sobre a autoridade do Congresso e pode reforçar a ideia de que ele é incapaz de conduzir processos investigativos de forma técnica e imparcial”* (SANTOS, 2021, p. 128).

Tanto Arantes (2002) quanto Santos (2021) argumentaram que a judicialização das CPIs revela a fragilidade dos mecanismos de controle interno do Legislativo e a relação simbiótica entre os poderes, uma ideia que ecoa a accountability horizontal nas poliarquias originalmente desenvolvida através de discussões por Guillermo O'Donnell. Como aponta o autor, a eficácia do controle mútuo entre instituições, como o Legislativo e o Judiciário, depende de três condições básicas: (i) uma autonomia real para as agências de controle; (ii) uma cultura política que valorize os limites institucionais; e (iii) uma distinção nítida entre as esferas pública e privada. No contexto brasileiro, as CPIs exemplificam esse atrito, embora sejam formalmente uma ferramenta de accountability horizontal (investigando o Executivo ou outros poderes), seu funcionamento nos encontra com barreiras políticas, como a natureza seletiva das investigações e a exploração partidária. (Lameirão, 2013; Power & Taylor, 2011). O'Donnell aponta que nos países latino-americanos, a accountability horizontal da elite política às normas políticas não é contínua nem firme. Essa análise é aplicável ao Brasil quando as CPIs são judicializadas e como quando o STF suspende convocações ou limita investigações, isso não apenas traz à tona conflitos entre os poderes, mas também revela as dificuldades na construção de instituições independentes capazes de verificar abusos de poder. No entanto, em casos especiais (como a CPI da Pandemia), a combinação de pressão pública e ação coordenada da oposição ainda ativa poderes formalmente controlados, embora com efeitos temporários (Junqueira & França, 2023).

Assim, as CPIs são um paradoxo da accountability horizontal em coalizões presidenciais: são ao mesmo tempo um local de contenda política e oportunidade, colocando à prova os diferentes ramos do governo dentro de um sistema onde a lealdade partidária sempre supera o bem-estar público.

Por outro lado, o Legislativo também emprega o Judiciário como meio de ganho político. Partidos e parlamentares buscam a ajuda do STF para obter liminares que garantam sua participação em CPIs, obriguem os presidentes de corpos legislativos a criar comissões ou questionem o comportamento de seus colegas. Essa abordagem estratégica de usar o Judiciário como uma "terceira figura política" demonstra a complexidade do jogo institucional e as limitações da distinção entre poderes.

Por consequência, a relação entre os poderes Legislativo e Judiciário no Brasil contemporâneo é considerada de dependência estratégica, essa relação é caracterizada por desacordos sobre responsabilidade, limites de jurisdição e controle recíproco. As CPIs estão localizadas nesse meio termo, servindo como arenas nas quais os dois poderes do governo interagem entre si, compartilham recursos e discutem a legitimidade de seus respectivos poderes com a sociedade. Essa dinâmica demonstra a complexidade institucional do Brasil, bem como as maneiras pelas quais os atores políticos tentam fortalecer suas posições e ter legitimidade para suas ações em um ambiente majoritariamente judicializado.

A Revisão de Literatura apresentada neste capítulo demonstra que os Inquéritos Parlamentares (CPIs) são um objeto excepcional de estudo do comportamento institucional e político do Legislativo brasileiro. Longe de servirem exclusivamente como meios técnicos de fiscalização e controle, as CPIs se revelam como espaços políticos nos quais se expressam disputas sobre política, estratégias de visibilidade, barganhas entre poderes e alterações na coalizão governamental. Ao discutir o conceito de "Nova Democracia" e o papel do Legislativo no Brasil contemporâneo, fica evidente que o processo democrático brasileiro, ainda em desenvolvimento, é caracterizado por instituições formais sólidas, mas operadas por métodos informais, acordos ad hoc e políticas personalizadas (AVRITZER, 2019; SANTOS, 2021). Nesse contexto, o Congresso Nacional passa a ter papel crescente na produção de acordos e controvérsias, tendo as CPIs como meio de liderança institucional.

A análise de Figueiredo et al. (2022) mostra que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) encapsulam as ambivalências da democracia brasileira: Elas são ao mesmo tempo meios genuínos para prevenir e supervisionar (49,1% têm Supervisão Judicial por sua Liderança Executiva), assim como armas favorecidas nas lutas políticas entre várias oposições que controlam uma maioria (71% de dominância). Foram criadas para supervisionar, mas são constrangidas tanto pela judicialização (Supremo Tribunal Federal) quanto pela lógica do presidencialismo de coalizão, na qual maiorias legislativas impedem a investigação (Ibid., p.

21). Nessas circunstâncias, há pouco espaço para palavra ou ação de baixo. Como mostrou a CPI da Pandemia, no entanto, circunstâncias excepcionais (pressão pública, governo em desordem) podem fazer com que as CPIs desencadeiem uma responsabilização horizontal efetiva em pelo menos algumas ocasiões (JUNQUEIRA; FRANÇA, 2023).

A literatura sugere que o funcionamento das CPIs está intrinsecamente ligado ao presidencialismo de coalizão, estilo que se caracteriza pela dependência do Executivo em relação ao Legislativo para garantir governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2021).

O vínculo entre os poderes Legislativo e Judiciário também é de importância central na progressão das CPIs. A judicialização das comissões investigativas, que foram reconhecidas como a corte suprema, demonstra a sobreposição de poder e a relação de dependência entre os poderes. O STF tem o potencial de se tornar o árbitro e definidor dos limites das ações das CPIs, como um mediador institucional (ARANTES, 2002; POWER; TAYLOR, 2011). Essa interação tem um resultado produtivo, mas também levanta questões sobre a independência do poder Legislativo e os perigos potenciais do excesso de confiança no poder judiciário.

Como resultado, esta revisão de literatura demonstrou que as CPIs não são simplesmente mecanismos de investigação, mas estão no cerne da política brasileira hoje, elas representam tanto as limitações quanto o potencial da democracia no país. Por meio da articulação de componentes institucionais, estratégicos e simbólicos, as CPIs demonstram como o Poder Legislativo possui poder de forma complexa, o que revela a intrincada relação entre poderes e a importância do Parlamento no processo democrático.

METODOLOGIA

Este é um estudo quantitativo, com um desenho descritivo, a fim de esclarecer as dinâmicas, padrões de uso e eficácia das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), no contexto institucional e político da Nova Democracia Brasileira (1988 a 2025). Este período é justificado pela vigência da atual Constituição Federal, promulgada em 1988, que foi utilizada estruturalmente para criar o presente sistema democrático, enquanto os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro permitiram uma análise de larga escala que pode identificar a extensão das mudanças, continuidades e rupturas nas CPIs, incluindo como diversos contextos políticos, crises e níveis de polarização impactaram o uso deste instrumento legislativo. O universo da pesquisa compreende todas as CPIs da câmara

propostas e/ou criadas durante este período, todos os pedidos arquivados que não chegaram à instalação efetiva; as CPIs instaladas e não concluídas; as concluídas com relatório final aprovado; e as concluídas sem aprovação de relatório final. O escopo permite o exame não apenas das comissões efetivamente instaladas e que desenvolveram atividades formais de investigação (como oitivas, quebras de sigilo, produção de relatórios e encaminhamentos institucionais), mas também das motivações e estratégias políticas envolvidas em pedidos que não tiveram sucesso ou que não avançaram institucionalmente, oferecendo um quadro abrangente da aplicação das CPIs como instrumento de controle e também de negociação política.

A coleta de dados foi um dos principais desafios deste estudo e foi conduzida manualmente de forma sistemática e abrangente, com o auxílio de um banco de dados previamente agregado por Argelina Figueiredo para seus estudos de 2001 e 2005, incluindo as CPIs federais realizadas nos anos de 1946-2002. A ampliação do banco de dados para incluir o período de 1988-2025 foi possível, no entanto, através de buscas sistemáticas de documentos oficiais, encontrados nos portais institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esses portais incluem os pedidos de criação de CPIs, atas de reuniões plenárias e de comissões, documentos de instalação, relatórios parciais e completos, registros de arquivamento, prorrogações e encerramentos, juntamente com publicações oficiais a respeito tanto do processamento quanto do resultado das investigações.

O processo de coleta manual envolveu a leitura e extração de aspectos pertinentes dos documentos selecionados. Como a verificação de dados gerais e específicos sobre autoria dos pedidos, envolvimento de partidos políticos, unidades federativas, matérias de investigação (corrupção, segurança pública, má gestão, escândalos midiáticos), status processual das CPIs (arquivadas, instaladas, inativas com relatório aprovado ou qualquer falta dele), bem como encaminhamentos judiciais decorrentes das investigações. Durante a extração de dados, foram identificadas inconsistências e lacunas nos registros públicos, o que exigiu a triangulação das informações obtidas de diferentes fontes para garantir a qualidade e integridade do banco de dados.

A estruturação dos dados coletados foi um passo essencial para a sistematização e análise, bem como para a interpretação precisa dos dados relacionados às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) Federais entre 1988 e 2025. Desta forma, foi criada uma planilha estruturada, projetada para organizar todos os dados coletados para maior facilidade e homogeneidade nas

análises quantitativas e qualitativas. Os dados foram separados em linhas no nível de solicitação e colunas no nível de variáveis-chave, indicando a natureza e o progresso das comissões parlamentares individuais. As variáveis nesta base de dados foram selecionadas de acordo com o objetivo do inquérito e o conteúdo dos documentos oficiais que consultamos para criar uma representação geral e operacional do trabalho das CPIs. A planilha segue o seguinte padrão de organização:

Ano: Refere-se ao ano em que a proposta oficial para a instalação da CPI foi apresentada no nível legislativo, facilitando assim o exame temporal e o rastreamento de tendências e picos na programação da submissão proposta de comissões investigativas ao longo das legislaturas. Esta variável é relevante para o estudo na construção de um mapa de desenvolvimento histórico e relações com situações políticas particulares.

Número do requerimento: Cada pedido tem um número de identificação único atribuído pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, permitindo o rastreamento oficial e o cruzamento de dados com a base de dados legislativa disponível publicamente, garantindo fidelidade e precisão documental.

Autor: Refere-se ao nome dos parlamentares encarregados de propor o pedido de CPI, sendo importante para examinar o perfil dos agentes políticos envolvidos, suas estratégias e papel proativo na iniciativa investigativa.

Partido do autor: Informa o partido político ao qual pertence(m) o(s) autor(es) do pedido, possibilitando avaliações sobre a concentração ou dispersão partidária na proposta das CPIs, bem como permitindo o exame das dinâmicas partidárias ao utilizar esta ferramenta legislativa. Esta variável é importante para a análise de influência política e articulações internas no Congresso.

Presidente da CPI: Documenta o nome do parlamentar que serve para presidir a comissão parlamentar de inquérito, uma situação em que tal papel pode moldar o curso do trabalho e, portanto, influenciar muitas decisões para as investigações.

Partido do presidente: Mede o partido político do presidente da CPI, o que facilitará a análise se as siglas partidárias seguem uma regra de responsabilidade e liderança nas investigações, também fornecendo dados para análises de distribuições de poder e estratégias políticas para controle ou direção das CPIs. É um fator tão significativo quanto qualquer outro em relação à validade e implicações dos inquéritos.

Relator: Indica o parlamentar escolhido para relatar os resultados da CPI, uma figura central na preparação do relatório final, que contém as conclusões e recomendações da comissão, sendo uma peça-chave para a legitimidade e repercussão das investigações.

Partido do relator: Informa o partido político do relator, um fator importante para avaliar a influência partidária sobre o conteúdo e a condução do trabalho da CPI, bem como possíveis alinhamentos políticos no processo investigativo.

Resultado: Descreve os resultados executivos e legislativos da CPI, descrevendo se a comissão foi instalada, arquivada, recebeu a aprovação do relatório final ou cessou a operação. Além disso, esta variável informa o diagnóstico da utilidade política do instrumento, que demonstra a taxa de sucesso e eficácia das CPIs para cumprir seu propósito institucional.

Ementa: Refere-se à breve descrição do tema ou objetivos da CPI, resumindo o foco investigativo, como casos de corrupção, má gestão de recursos públicos, segurança pública, escândalos midiáticos, entre outros assuntos. Esta variável permite a análise temática das comissões e a identificação de padrões em relação aos problemas sociais e políticos que mais mobilizam os parlamentares.

Uma organização de tal formato nas planilhas permitiu não apenas o registro sistemático, mas também um poderoso instrumento para análise estatística e de correspondência de informações e cruzamento de referências, permitindo a análise das relações entre autores, partidos, temas, resultados e períodos legislativos. A clareza e homogeneidade na organização dos dados desempenharam um papel crítico na obtenção de coesão metodológica, confiabilidade dos dados e descoberta de informações sobre as dinâmicas político-legislativas das CPIs na Nova Democracia Brasileira.

O processo de construção desta planilha exigiu um grande grau de meticulosidade e atenção ao processo manual de extração de dados que precisavam ser verificados e atualizados para evitar erros e inconsistências. A organização também fez arranjos para permitir a inclusão futura de outras variáveis, como movimentação legal das investigações e exposição midiática, para ampliar a capacidade do estudo de analisar dados e aprofundar conclusões sobre a relevância e impacto das CPIs no ambiente político nacional.

Utilizando este método de cruzamento e validação, as discrepâncias puderam ser corrigidas em maior grau e o banco de dados construído foi aprimorado com confiabilidade de dados,

discrepâncias essas que são principalmente decorrentes de divergências entre páginas institucionais quanto ao status das CPIs, ausência de informação clara sobre sua conclusão formal e atualizações incompletas sobre mudanças na composição das comissões. Também foram observadas lacunas no registro de encaminhamentos institucionais. Essas inconsistências exigiram a conferência cruzada entre requerimentos, atas, relatórios e registros de tramitação legislativa, a fim de garantir maior precisão e confiabilidade na organização do banco de dados. O banco de dados está pronto para facilitar análises quantitativas.

Eles foram submetidos a tratamentos estatísticos descritivos na próxima etapa, incluindo o cálculo das variáveis coletadas; análise de tendências; tabelas ilustrativas. Esses procedimentos ajudaram a encontrar padrões de comportamento, incluindo o aumento exponencial de pedidos de CPI em determinados períodos, a concentração de pedidos em partidos de oposição, o tema dominante das investigações, ou a eficácia em termos de taxas de sucesso ou arquivamento das comissões. Essas análises são cruciais para entender o fenômeno em sua complexidade estrutural e política, o uso das CPIs como ferramentas de controle por um lado, mas também como ferramentas estratégicas para barganha política.

Outro eixo de análise foca no monitoramento dos desdobramentos legais que seguem as investigações parlamentares. Isso facilita medir o desempenho das CPIs não apenas como ferramentas legislativas do governo, mas também como ferramentas que teoricamente deveriam incentivar a responsabilização horizontal e a responsabilização judicial de agentes públicos, que são investigados. Essa análise é importante para explorar as potencialidades e limitações do sistema político brasileiro, e a extensão da coordenação entre os ramos Executivo, Legislativo e Judiciário no controle da administração pública.

Durante a coleta, organização e análise das evidências, foram notadas e registradas as limitações metodológicas da pesquisa documental e empírica construída com base em fontes públicas oficiais. Em particular, essas limitações incluem a falta de documentos internos relacionados a CPIs arquivadas ou burocraticamente incompletas, a variedade de qualidade e atualização dos registros oficiais, e a falta de detalhes nas informações públicas que podem comprometer a transparência geral do processo conduzido. No entanto, aceita-se que essas restrições também formam as limitações essenciais que os investigadores documentais enfrentam uma limitação sobre a qual pesquisas futuras podem ser fortalecidas e complementadas por uma maior disponibilidade de todas as fontes internas e arquivos secretos eventualmente liberados.

Da mesma forma, em termos de uso de dados públicos, a pesquisa foi concluída em total conformidade com os regulamentos; o respeito absoluto pela transparência e confidencialidade sobre dados sensíveis eventualmente encontrados teve prioridade, assim como a obrigação social e acadêmica na produção deste projeto.

O estudo foi implementado de acordo com um plano explícito e em etapas ao longo do tempo: uma revisão da literatura que forneceu fundamentos teóricos para o artigo; em seguida, uma coleta de dados manual abrangente, para conduzir uma triagem, organização e validação dos dados; depois, análise quantitativa e qualitativa integrada por meio de análise de dados, e finalmente textos e relatórios que compõem o produto final foram elaborados.

Esse planejamento permitiu o monitoramento constante desses processos para fornecer uma base para ajustes metodológicos, e para consolidar um diagnóstico abrangente sobre o desempenho, funções e impactos das CPIs no sistema político brasileiro da Nova Democracia. Portanto, a metodologia adotada aqui reúne a precisão e estrutura da pesquisa quantitativa usando uma abordagem manual (embora árdua) que garante a qualidade empírica deste estudo e um quadro para reflexões e interpretações estáveis sobre como as CPIs funcionam como mecanismos políticos, institucionais e sociais no cenário brasileiro atual, avançando assim o conhecimento no campo da Ciência Política e Governança Pública.

ANALISE DE DADOS

Os dados são o cerne deste estudo, onde as perspectivas apresentadas ao longo da revisão da literatura encontram sua comprovação empírica sistematizada. Se a literatura indica a ambiguidade das Comissões Parlamentares de Inquérito, como mecanismos de accountability horizontal, instrumentos estratégicos a serviço do presidencialismo de coalizão, ou de outra forma é através do exame do comportamento concreto dessas comissões que se pode chegar a um grau de apreciação do alcance desse dualismo na época da Nova Democracia Brasileira.

Esta sistematização do universo das CPIs federais ao longo de 1988 a 2025 nos permite olhar além das análises baseadas simplesmente em casos emblemáticos ou episódios de alta visibilidade midiática. Em vez de buscar localizar a investigação no nível de eventos isolados, este estudo visa determinar padrões estruturais de proposta, instalação, operação e conclusão das comissões. Está olhando para o fenômeno como ele acontece em termos de regularidade institucional e vendo como as variáveis políticas, partidárias e contextuais formam e definem o destino das CPIs.

A investigação é baseada na afirmação de que os atos das CPIs não são arbitrários, episódicos ou ocasionais. Em vez disso, espelha as relações de poder dentro do Congresso Nacional, o nível de coesão das coalizões governamentais, a capacidade de mobilização da oposição e a atmosfera política mais ampla em que são inseridas. Assim, cada vez que um pedido é apresentado, cada comissão instalada ou arquivada, cada relatório aprovado ou arquivado, isso sinaliza as tensões e negociações que organizam o sistema político brasileiro.

O arranjo temporal dos pedidos, a consolidação partidária das propostas, as taxas de instalação e conclusão, as relações de autoria-consequência das comissões, fornecem informações relevantes sobre uma estrutura de trabalho real de controle parlamentar na prática. As diferenças entre as CPIs propostas e efetivamente instaladas não podem ser vistas por razões de mero descuido institucional ou ineficiência processual. Como argumenta Figueiredo (2001), é esse controle da liderança partidária sobre a agenda e a composição das comissões que permite à maioria governante bloquear a instalação de investigações consideradas politicamente inconvenientes. Com o presidencialismo de coalizão, formam-se maiorias estáveis que reduzem a autonomia individual dos parlamentares e fazem da responsabilização parte da lógica de coordenação da coalizão. Assim, a não instalação de CPIs reflete menos uma fragilidade normativa do que um mecanismo estratégico de proteção governamental dentro das dinâmicas institucionais. Ao reconhecer tendências e repetições, pode-se avaliar se as CPIs funcionam como uma ferramenta de supervisão institucional principalmente ou se seu uso é adaptado para táticas de barganha e cálculo político. O contraste entre os pedidos submetidos e as comissões ativamente iniciadas também lança luz sobre os mecanismos de poder internos dentro do Legislativo. Mesmo que um pedido obtenha o número mínimo de assinaturas, isso não significa necessariamente que será instalado imediatamente, nem que a comissão trabalhará até que o relatório final seja aprovado. Esse caminho do pedido à conclusão, está repleto de disputas regimentais, negociações partidárias e intervenções estratégicas que manifestam a lógica do presidencialismo de coalizão. A análise também permite a exploração da associação entre posição partidária e desempenho das CPIs. Um momento particularmente relevante para compreender as variações no uso das CPIs ocorre a partir de 2015, durante a presidência da Câmara dos Deputados de Eduardo Cunha. Nesse período, observou-se uma mudança significativa na correlação de forças entre Executivo e Legislativo. A presidência da Câmara passou a atuar de forma mais autônoma em relação ao governo federal, ampliando o espaço para a instalação de CPIs e para o uso estratégico desse instrumento como mecanismo de pressão política. Esse contexto contribuiu para intensificar o uso das comissões investigativas

como arenas de disputa política no Congresso Nacional, especialmente em um cenário marcado por crise política, polarização e conflitos institucionais.

Ao observar quais partidos concentram o maior número de propostas e como essas propostas conseguem (ou não) passar de seus inícios para comissões efetivamente instaladas e concluídas, pode-se testar a hipótese de que o instrumento é mobilizado de forma diferente pelo governo e pela oposição. Ao mesmo tempo, uma investigação está em linha com o diálogo sobre controle seletivo e proteção governamental (um tema recorrente na literatura brasileira sobre coalizões presidenciais). Um elemento relacionado é a variação temporal no uso das CPIs. Crises políticas, escândalos de corrupção ou períodos resultantes de instabilidade governamental são fonte de pedidos adicionais e aumento da visibilidade das comissões. No entanto, precisamos mostrar empiricamente se esse aumento se correlaciona com maiores taxas de instalação ou conclusão, ou se está confinado ao nível simbólico da proposta.

A análise longitudinal também permite a análise de continuidade e ruptura entre governos: isso pode servir para entender como o contexto político impacta a atividade investigativa do Legislativo. Deve-se enfatizar que esta seção não pretende atribuir avaliações normativas sobre a legitimidade das CPIs, mas sim entender seu comportamento como um fenômeno institucional. Enfatiza o que pode ser visto, quais regularidades empíricas podemos encontrar (e podemos identificar) e a relação entre fatores políticos e resultados institucionais. A pesquisa, através de um foco preferencial na análise descritiva sistemática, visa tanto dar base para análises posteriores dos limites e potencialidades do controle parlamentar na Nova Democracia.

Assim, a análise de dados a seguir é categorizada usando eixos que consideram: (i) a mudança temporal dos pedidos de CPI; (ii) a distribuição dos partidos para as propostas; (iii) taxas de instalação e conclusão; (iv) ligações de autoria e resultado; e (v) desempenho das comissões em geral durante o período estudado. Ao especificar esses pontos, o objetivo é formar um diagnóstico empírico coerente da presença das CPIs. Mais do que apenas oferecer números e tabelas, esta seção propõe mostrar como os dados mostram o aparato institucional em funcionamento. Isso dá uma noção de uma dinâmica política subjacente em cada porcentagem, cada frequência e cada variação temporal. Essa mudança entre dados empíricos e interpretação política é onde a análise entra, pois fornece subsídios para determinar se as CPIs (na era da Nova Democracia) estão mais próximas de um mecanismo eficaz de controle do que de um mecanismo moldado por estratégias de jogo político. O que, formalmente, mas operando sob fortes restrições políticas, isso nos diz sobre a composição da democracia brasileira

contemporânea? Ao investigar essa questão de uma perspectiva sistemática para as CPIs, busca-se fornecer mais insights sobre como uma compreensão aprofundada entre as demandas de governabilidade, competição partidária e accountability institucional.

Tabela – 1 Totais de Requerimentos e Resultados das CPIs da Câmara dos Deputados (1988–2025)

Variável	Quantidade
Total de Requerimentos	332
Total de RFA	31
Total de NINST	32
Total de NI	264
Total de CESR	3
Total de ARQ	1

A tabela apresenta as principais conclusões das Comissões, permitindo traçar o desempenho institucional. Em função disso, é medido o número de Relatórios Finais Aprovados (RFA), que indica as instâncias em que a comissão concluiu sua investigação após deliberação formalmente validada. O total de Não Instalados (NINST) indica pedidos que não conseguiram formar uma comissão efetivamente constituída, sugerindo que pode ter havido restrições institucionais ou políticas nas fases iniciais do processo. Por outro lado, uma categoria NI (Não Informado) cobre os casos em que o resultado não está informado nos devidos sites governamentais. No caso inverso, os casos CESR (Comissão Encerrada Sem Relatório) e ARQ (Arquivado), por exemplo, demonstram casos em que a comissão foi encerrada sem um resumo oficialmente aprovado ou que os procedimentos da comissão foram suspensos.

Tabela 2 – Número de requerimentos por legislatura

Legislatura	Nº de requerimentos
48 ^a	21
49 ^a	36
50 ^a	26
51 ^a	44
52 ^a	68
53 ^a	26
54 ^a	31
55 ^a	44
56 ^a	17
57 ^a	19

A Tabela 1 mostra a distribuição do número de pedidos de CPI por legislatura, permitindo-nos observar a variação temporal da iniciativa parlamentar ao longo do período analisado. Nota-se que a apresentação de pedidos não ocorre de forma linear entre as legislaturas, havendo momentos de maior e menor ativismo. Essa flutuação pode estar relacionada ao contexto político de cada período, à configuração das maiorias legislativas e ao grau de tensão entre os poderes Executivo e Legislativo. Assim, a tabela cumpre uma função descritiva fundamental ao demonstrar que o uso do instrumento da CPI é sensível às dinâmicas conjunturais e não representa um comportamento constante ao longo do tempo.

Tabela 3 – Partido com maior número de requerimentos por legislatura e posição em relação ao Governo Federal

Critério: o partido foi classificado como Base/Governo se participou da coalizão governista federal no ano do requerimento (participação em gabinete/coligação/base), e como Oposição caso contrário, conforme os dados do banco de coalizões do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), que codifica a composição ministerial e as recomposições intra-governo. Em legislaturas com mudança de governo, a classificação considera os anos efetivamente presentes na base para o partido líder.

Legislatura	Partido com mais requerimentos	Nº de requerimentos	Posição (considerando coalizão federal)
48 ^a	PMDB	6	Sem classificação segura
49 ^a	PDT	8	Sem classificação segura
50 ^a	PSDB	5	Base/Governo
51 ^a	PT	8	Oposição
52 ^a	PL	15	Base/Governo
53 ^a	PSDB	5	Oposição
54 ^a	PT	4	Base/Governo
55 ^a	PT	7	Base/Governo
56 ^a	PSL	2	Base/Governo
57 ^a	PL	4	Oposição

A Tabela 2 indica que a liderança nos pedidos de requerimentos para Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) deve ser contextualizada no cenário político e na configuração das coalizões legislativas durante cada período de tempo. Para os governos de Fernando Henrique Cardoso

(50ª e 51ª Legislaturas), há uma transição entre um mandato liderado por uma coalizão relativamente estável de PSDB, PFL e os chamados partidos do "centrão" e um segundo mandato caracterizado por um desgaste político crescente. No caso da 50ª Legislatura, o próprio PSDB surge como o principal autor dos pedidos, um fato que pode ser interpretado como um meio de controlar a agenda investigativa, impedindo as iniciativas da oposição e mantendo uma capacidade de coordenação interna. Na 51ª Legislatura, quando o PT era então o principal partido de oposição, a CPI atua mais como um instrumento de fiscalização e tensão do Executivo como prática comum, especialmente à luz das disputas eleitorais entre PSDB e PT.

Esse fenômeno é ainda mais claro pelos governos de Lula (52ª e 53ª Legislaturas). O primeiro mandato de Lula foi baseado em uma ampla coalizão multipartidária, com vários partidos ideologicamente diversos representando a coalizão, e isso significa que, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), coalizões desse tipo demandam elevados níveis de coordenação interna, especialmente por meio do controle da agenda legislativa e da distribuição estratégica de cargos e recursos institucionais. O fato de a maioria dos pedidos virem de partidos da coalizão e de partidos de oposição mostra que a CPI pode servir como uma ferramenta de controle político ao mesmo tempo em que é uma ferramenta de barganha dentro da própria coalizão. A heterogeneidade da base governista também uma característica chave do presidencialismo de coalizão aumenta os incentivos para que partidos aliados também utilizem instrumentos investigativos como uma forma de negociar ou enviar sinais a políticos de seu próprio partido sem necessariamente romper com o governo.

Nos governos de Dilma Rousseff (54ª e parte da 55ª Legislaturas), a tendência que observamos na Tabela 2 deve ser interpretada no contexto da crescente fragmentação partidária e enfraquecimento da coesão da base. A literatura sobre coalizões legislativas indica que o maior nível de fragmentação e o baixo nível de disciplina da base indicam uma maior taxa de disputas intra-coalizão (Freitas, 2016). O fato de que, por vezes, o partido do governo ainda se torna o autor principal pode levar a algumas dúvidas sobre a falta de conflito, mas isso, em si, é possivelmente uma tentativa de controle da agenda ou uma reação a um choque político especial. A partir de 2015, à medida que o conflito entre os ramos Executivo e Legislativo se tornou mais entrincheirado, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) começaram a integrar mais fortemente a arena de disputa política, levando à ruptura institucional que resultou no impeachment.

A centralidade do partido presidencial em fazer solicitações durante o governo Bolsonaro (56ª Legislatura) também pode estar ligada ao controle da narrativa e à tentativa de antecipar investigações adversas através da fraca estruturação de sua coalizão e da personalização da liderança presidencial. O governo Bolsonaro, ao contrário de governos anteriores com coalizões formais e ampla distribuição ministerial, inicialmente entrou com uma base fluida, sendo posteriormente reorganizado através de uma aproximação com partidos centristas. Essa configuração institucional instável altera os incentivos estratégicos para o uso das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Finalmente, na 57ª Legislatura, sob o terceiro governo Lula, a centralidade do partido PL, posicionado na oposição, reafirma a função clássica da CPI como instrumento de confronto político. Em contextos de polarização acentuada, como pós-2018, a oposição tende a usar instrumentos regimentais para ganhar visibilidade, constranger o Executivo e mobilizar sua base eleitoral.

Assim, a Tabela 2 sugere que o uso da CPI não pode ser explicado apenas pela dicotomia governo versus oposição. Depende do tipo de coalizão (estável ou fragmentada), do grau de coordenação do Executivo, do nível de polarização política e do momento do ciclo governamental. Em linha com a literatura sobre presidencialismo de coalizão, os dados indicam que a CPI opera como um instrumento multifuncional: pode servir à oposição como uma ferramenta de fiscalização e desgaste do governo, mas também pode ser apropriada pela base como um mecanismo de controle da agenda, negociação intra-coalizão ou gestão estratégica de crises.

Tabela 3 – Distribuição Percentual de Requerimentos por posição

Legislatura	% Base/Governo	% Oposição
48 ^a	31,2%	68,8%
49 ^a	16,7%	83,3%
50 ^a	65,4%	34,6%
51 ^a	31,8%	68,2%
52 ^a	72,1%	27,9%
53 ^a	57,7%	42,3%

54 ^a	51,6%	48,4%
55 ^a	65,9%	34,1%
56 ^a	5,9%	94,1%
57 ^a	5.3%	94.7%

A Tabela 3 mostra a distribuição percentual dos pedidos de CPI em relação à posição do partido em relação à coalizão do governo federal por legislatura, o que reflete o comportamento agregado da base e da oposição. Em contraste com a Tabela 2, que identifica apenas o partido mais ativo em cada período, esta tabela destaca o padrão estrutural da iniciativa parlamentar ao longo do tempo. As informações apontam para uma parcela significativa e por vezes majoritárias dos pedidos apresentados pela oposição, particularmente em contextos de maior polarização política ou desgaste do executivo. Esse padrão implica que a CPI continua sendo um instrumento privilegiado para as atividades da oposição: atua como um mecanismo de fiscalização, produção de visibilidade pública e pressão política sobre o governo.

No entanto, a alta proporção da base governista na apresentação de pedidos é um indicativo de que o uso das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) não é monopolizado pela oposição. Na política presidencialista de coalizão brasileira, caracterizada por amplas e heterogêneas coalizões multipartidárias, partidos da base também podem usar instrumentos investigativos como forma de sinalização estratégica, negociação intra-coalizão ou gestão de conflitos internos. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), o Executivo exerce forte controle sobre a agenda legislativa por meio da coordenação da base e da distribuição de recursos institucionais; nesse cenário, a iniciativa de uma CPI pode operar tanto como um instrumento de confronto quanto como um mecanismo de barganha dentro da própria coalizão.

Tabela 4 – Resultado das Comissões por Posição na Coalizão (Distribuição Completa)

Posição	Total de requerimentos	% RFA	% CESR	% ARQ	% NINST
Base/Governo	152	10,5%	1.3%	0.0%	7,9%
Oposição	256	9,6%	0.6%	0.6%	12,8%

A Tabela 4 amplia a análise para uma cobertura total dos resultados das comissões, com base na posição das partes em relação à coalizão governante federal, permitindo não apenas uma avaliação da própria iniciativa, mas também uma avaliação da capacidade de conversão institucional das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). A tabela divide os resultados em Relatório Final Aprovado (RFA), Relatório Final Não Aprovado (RFNA), Comissão encerrada sem relatório (CESR), Arquivado (ARQ) e Não instalado (NINST), ilustrando assim diferenças relevantes entre a base governista e a oposição em relação à eficácia do instrumento.

A análise dos dados revela que, embora os membros da oposição participem amplamente das propostas, em termos de realização institucional na forma de aprovação de relatórios finais, sua taxa tende a ser inferior à que se encontra com os partidos da base governista. Isso também indica que a posição de um partido dentro da estrutura de poder legislativo dita se a iniciativa investigativa pode ser transformada em resultados tangíveis. Para o presidencialismo de coalizão brasileiro, a coordenação da agenda e o controle sobre os recursos institucionais são principalmente a favor da coalizão executiva e isso continua a ter uma implicação direta nas atividades das comissões.

A maior incidência de casos arquivados (ARQ) ou não instalados (NINST) entre os partidos de oposição reforça a hipótese de que a iniciativa de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pode funcionar como um instrumento de visibilidade política e mobilização simbólica, mesmo quando as condições institucionais para sua consolidação são limitadas. O Executivo possui mecanismos relevantes de coordenação legislativa, como o controle da agenda e a distribuição estratégica de cargos (Figueiredo e Limongi, 1999), que permitem à base governista modular o avanço de iniciativas potencialmente prejudiciais ao governo. Sob essa perspectiva, a CPI pode ser apresentada pela oposição como uma estratégia de pressão e construção de narrativa pública, mesmo que seu processamento enfrente barreiras institucionais.

Em contraste, as porcentagens de RFA compartilhadas entre os partidos da base mostram que o instrumento não é inteiramente de oposição. Às vezes, a coalizão governante pode articular apoio parlamentar suficiente para instalar a comissão investigativa comissões investigativas para realizar uma ação dentro da própria estrutura de governança, na gestão de crises, controle de danos e reorganização interna. Quando os partidos estão se fragmentando ou enfrentando tensões internas na coalizão, as CPIs também podem se mostrar um mecanismo institucional para acomodar conflitos e preservar a estabilidade dos governos dentro do parlamento (em outras palavras, resolução interna de disputas), evitando que os conflitos se agravem.

Além disso, a existência dos casos RFNA e CESR revela que o sucesso institucional não é binário. O encerramento de comissões sem um relatório ou com um relatório que não foi aprovado indica que o processo investigativo pode cumprir funções políticas mesmo sem produzir um resultado formal conclusivo. Isso reforça a interpretação da CPI no contexto brasileiro como um instrumento multifuncional: simultaneamente um mecanismo de fiscalização, uma arena para disputa de narrativas e um recurso estratégico para negociação política.

De acordo com isso, a Tabela 4 sugere que a associação entre a posição do partido e o desempenho das comissões não é apenas uma questão quantitativa, mas também estrutural. A oposição tende a ter maior dificuldade em transformar iniciativas em resultados formais, enquanto a base do governo possui vantagens institucionais decorrentes da coordenação da coalizão. No entanto, o uso do instrumento por ambos os grupos confirma que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) fazem parte da dinâmica ordinária do presidencialismo de coalizão, funcionando como um elemento relevante de controle, barganha e disputa política no Legislativo brasileiro.

Tabela 5 – Taxa de aprovação por Posição

Posição	Total de Requerimentos	Total de RFA	Taxa de Aprovação (%)
Base/Governo	152	16	10,5%
Oposição	156	15	9,6%

A Tabela 5 mostra a taxa de conversão institucional dos pedidos de CPI com base na posição dos partidos pela formação de coalizão governamental. Ao contrário das tabelas anteriores com as quais investigamos a iniciativa e a percentagem de autoria, esta tabela examina o poder de converter pedidos em resultados formais, operacionalizado pela razão entre Relatórios Finais Aprovados (RFA) sobre o número agregado de pedidos de cada bloco político. Para consistência

metodológica, a classificação de Base/Governo e Oposição foi implementada pela legislatura, tomando como ponto de referência a composição predominante da coalizão governamental no respectivo período. Esta reconstrução foi baseada na participação formal dos partidos na coalizão presidencial identificada a partir da composição ministerial, coligações eleitorais e, especificamente, da literatura sobre presidencialismo de coalizão. Isso permitiu distinguir entre partidos estruturalmente inseridos na base e aqueles situados fora do arranjo governamental.

Os resultados mostram que a taxa de conversão institucional difere em proporção ao papel ocupado pela estrutura de poder legislativo. Enquanto a oposição demonstra, como indicado por tabelas anteriores, participação significativa na iniciativa dos pedidos, eles são condicionados pelo esforço de transformar os pedidos em relatórios finais aprovados, que é limitado pelas relações de poder já existentes com a coalizão. O resultado dos comitês é determinado pela medida em que a maioria governante coordena a agenda legislativa e as posições estratégicas, bem como pelo controle processual significativo em sistemas presidenciais de coalizão. Assim, a taxa de aprovação para os partidos da coalizão não deve ser considerada simplesmente como "eficiência", mas sim como um reflexo de sua posição institucional privilegiada no processo de tomada de decisão.

Por outro lado, a discrepância resultante entre a quantidade de iniciativas e a taxa de aprovação mostra que a CPI cumpre uma função política que vai muito além do resultado formal nos casos em que a oposição está envolvida. E mesmo que nem sempre resulte em um relatório aprovado, o instrumento traz efeitos importantes, como visibilidade pública, desgaste do Executivo e mobilização da opinião pública. Assim, a Tabela 5 indica que iniciativa e sucesso institucional têm aspectos separados para o comportamento parlamentar. A oposição tende a usar o instrumento como uma forma eficaz de fiscalização e pressão política, enquanto a base, com uma maior capacidade de coordenação interna, tem maiores perspectivas de traduzir investigações em resultados formais.

Os dados na Tabela 5 também são mais racionais sob cada contexto legislativo. As Comissões não são distribuídas aleatoriamente ao longo do tempo, mas seguem uma evolução de estabilidade governamental, crises institucionais, escândalos de corrupção e polarização política.

Na 48ª Legislatura (1987–1991), que se alinha com José Sarney e a consolidação da Constituição de 1988, o país estava passando por uma mudança institucional. As condições políticas incluíam instabilidade econômica e reorganização partidária, mas ainda não havia uma

polarização organizada. O número médio de pedidos indica uma Legislatura ainda em processo de adaptação à nova estrutura constitucional.

A 49ª Legislatura (1991–1995) consiste no governo de Fernando Collor e seu impeachment em 1992. Esta época foi significativamente moldada pelo escândalo PC Farias e pela mobilização social resultante, que abriu o processo de impeachment. Notavelmente, o aumento da mobilização parlamentar para CPIs é uma consequência direta da crise de legitimidade do Executivo e da fragmentação da base governista, confirmando que contextos de crise ampliam o uso do instrumento investigativo.

Há mais estabilidade institucional durante as 50ª e 51ª Legislaturas (1995–2003), também sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas o escândalo da reeleição, particularmente as alegações, não é desprezível. O presidencialismo de coalizão mostrou-se funcional e houve também um alto nível de habilidade para coordenar a base aliada, proporcionando uma justificativa para a contenção relativa da instalação das CPIs mais prejudiciais ao governo.

A 52ª Legislatura (2003–2007), período diretamente associado ao primeiro mandato da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, teve um aumento notável nos pedidos. Esse aumento acentuado pode ser diretamente atribuído ao escândalo do Mensalão (2005), com sua mobilização vigorosa da oposição em particular e intensa cobertura da mídia. No entanto, a coesão da coalizão governista limitou os efeitos institucionais mais profundos das investigações, reforçando a hipótese de controle majoritário sobre o instrumento.

Nas 53ª e 54ª Legislaturas (2007–2015), nos governos Lula II e Dilma I, há uma estabilização relativa, embora escândalos como os desdobramentos da Operação Lava Jato persistam. O instrumento das comissões continua a ser acionado principalmente pela oposição, mas com resultados condicionados pela força da coalizão governamental.

A 55ª Legislatura (2015–2019), sob Dilma II e posteriormente Michel Temer, coincide com um dos períodos mais turbulentos da Nova República, culminando no impeachment de Dilma Rousseff em 2016. O aumento nos pedidos e a intensificação das disputas legislativas refletem um ambiente de alta fragmentação e ruptura institucional. A polarização política começa a se estruturar de forma mais intensa durante esse período.

A 56ª Legislatura (2019–2023), sob Jair Bolsonaro, é caracterizada por extrema polarização e conflito aberto entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar da retórica anti-sistema, o governo operou através de alianças pragmáticas no Congresso. A CPI da Pandemia (2021)

representa uma exceção significativa, pois combinou pressão pública, uma crise de saúde e a fragilidade momentânea da base governista, permitindo uma maior eficácia investigativa.

Finalmente, a 57ª Legislatura (2023–), com o retorno de Lula ao Executivo, começa em um ambiente de polarização consolidada e reconfiguração de coalizões. Embora os dados sejam parciais, há uma continuidade no uso estratégico das CPIs como instrumento de disputa narrativa e pressão política.

A análise empírica confirma que as CPIs operam em um ambiente institucional marcado por fortes incentivos à coordenação governista. Em consonância com Figueiredo (2001; 2007), observa-se que o presidencialismo de coalizão brasileiro combina instrumentos robustos de controle formal com mecanismos igualmente robustos de contenção política. Dessa tensão resulta o caráter ambivalente das CPIs: simultaneamente instrumentos de accountability e dispositivos estratégicos inseridos na lógica de barganha partidária.

Conclusão

Este trabalho buscou compreender o papel político das Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão, com a suposição de que partidos de oposição ao governo atual tendem a fazer mais solicitações do que partidos pertencentes à base governista. A questão norteadora por que e em que condições as CPIs são acionadas, por quem e com quais efeitos foi abordada por meio de uma combinação de revisão de literatura sobre coalizões, coordenação legislativa e mecanismos de controle/investigação, e análise empírica baseada em dados sistematizados sobre solicitações, autoria partidária e resultados institucionais.

A premissa fundamental que emerge da pesquisa é que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) não são simplesmente ferramentas "técnicas" de investigação, mas também instituições políticas inseridas em uma arena de competição, negociação e disputa narrativa. Em um sistema multipartidário onde o Executivo governa através de coalizões multipartidárias, a agenda legislativa é frequentemente fortemente condicionada por incentivos de coordenação e por mecanismos de controle formais e informais. Aqui, portanto, são as CPIs que emergem como um canal institucional crucial pelo qual pode haver uma oportunidade de pressionar o governo, levantar questões para o público e tornar visíveis os custos políticos dessas questões ou gerar impacto político particularmente em atores que não têm a capacidade de controlar os principais recursos da agenda. Assim, no que diz respeito à sua agenda estratégica no Legislativo, a CPI

representa uma oportunidade estratégica para exercer supervisão enquanto abre caminhos para que a oposição influencie o debate público.

Os resultados mostrados nas tabelas e na representação gráfica permitem estruturar as descobertas em três dimensões: iniciativa, distribuição político-temporal e eficácia institucional. Por um lado, as tabelas que traçam a iniciativa entre os representantes mostram que o número de submissões de pedidos muda ao longo do tempo, o que também aponta para o fato de que a implantação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) está relacionada à situação política da época, ao nível de conflito entre os ramos Executivo e Legislativo e aos incentivos estratégicos. Em segundo lugar, ao identificar o partido com mais pedidos na respectiva legislatura e estratificá-lo com base na posição em relação ao governo, a liderança alterna de momentos em que o partido de oposição lidera a iniciativa para momentos em que partidos que representam a base do governo também desempenham um papel central. É mais uma evidência de que a CPI não é um instrumento monopolizado por nenhum bloco, mas um que tende a ser apropriado de acordo com oportunidades políticas específicas.

Em terceiro lugar, com a análise passando para o nível agregado a partir de uma comparação direta do “partido líder” com a “base” da amostra baseada na oposição, a distribuição percentual reflete que a autoria está concentrada na oposição, o que confirma nossa previsão inicial: o padrão agregado indica que os partidos de oposição usam o instrumento com mais frequência, consistente com a literatura anterior que relacionou os mecanismos parlamentares de investigação com funções de supervisão e o envolvimento de minorias no desafio à arena institucional. Esta conclusão é reforçada pela introdução da categoria que considera o presidencialismo de coalizão, governo como uma coalizão governante em oposição a apenas um partido do presidente.

E, por último, a revisão dos resultados das comissões (RFA, RFNA, CESR, ARQ, NINST) mostra que iniciativa e resultado não são a mesma coisa. A perspectiva de traduzir um pedido em um resultado institucional “forte” (como um relatório que é aprovado) depende em grande parte do lugar no esquema de poder legislativo e dos termos políticos de cooperação. A oposição tem mais pedidos a fazer, mas tem capacidade limitada para transformar essa iniciativa em resultados formais concretos, especialmente no contexto das maiorias governamentais que têm o poder de controlar o progresso, a instalação e a condução do trabalho.

A ligação entre os resultados empíricos e a bibliografia parece oferecer uma interpretação central: dentro do presidencialismo de coalizão, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

serve a uma variedade de propósitos, e seu uso abrange tanto disputas entre blocos (governo versus oposição) quanto dinâmicas intra-bloco (conflitos dentro da coalizão). Em termos clássicos, a CPI é um mecanismo de fiscalização e pressão para a oposição, um instrumento que amplifica a voz política, cria fatos no debate público e impõe custos reputacionais ao Executivo. Mas em coalizões amplas e diversas, os partidos governantes também podem ativar a CPI como uma estratégia de sinalização, controle da agenda investigativa, reposicionamento perante o eleitorado ou gestão de crises.

Essa ambivalência reflete a afirmação de que o governo em sistemas de coalizão deve gerenciar coordenação e conflito simultaneamente. A base não é monolítica: é composta por partidos díspares com objetivos, fundamentos sociais e interesses diferentes que frequentemente negociam apoio em troca de cargos, recursos e influência. Consequentemente, as CPIs podem ser consideradas arenas de “negociação política institucionalizada”, nas quais a investigação pode ser aprofundada, contida, deslocada ou até mesmo neutralizada de acordo com a correlação de forças. O instrumento, então, não existe no vácuo; é condicionado por incentivos de agenda, por disputas de liderança, pelos mecanismos de coordenação que estruturam a ação legislativa.

A análise dos dados nos permite ir além da dicotomia tradicional governo/oposição, destacando que o uso das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) também deve ser interpretado como parte das dinâmicas internas dentro da própria coalizão governante. No presidencialismo de coalizão brasileiro, as maiorias são construídas por meio de alianças multipartidárias amplas e heterogêneas, nas quais os partidos compartilham responsabilidades governamentais, mas preservam seus próprios interesses e agendas eleitorais. Nesse contexto, a CPI pode funcionar não apenas como um instrumento de fiscalização externa, mas também como um mecanismo de sinalização política e negociação interna.

Os membros dos partidos da base podem sugerir pedidos com propósitos distintos: (i) indicar autonomia ao eleitorado; (ii) pressionar por mais espaço na coalizão; (iii) controlar a agenda investigativa à frente da oposição; e (iv) lidar com crises particulares que comprometem a estabilidade do governo. Portanto, as comissões parlamentares de inquérito por parte dos partidos governistas não significam necessariamente uma ruptura com o Executivo, mas podem refletir estratégias para acomodar conflitos e redistribuir poder dentro da coalizão.

Por exemplo, esta interpretação envolve a literatura que destaca as coalizões presidenciais brasileiras como um processo negociado e dinâmico. A coordenação da base depende de

incentivos institucionais e alocação de recursos; no entanto, não impede conflitos internos. Como resultado, as CPIs podem fornecer uma arena institucionalizada de conflito controlado, através da qual as tensões podem ser direcionadas por meio de mecanismos regimentais formais sem necessariamente comprometer o apoio geral ao governo. Isso demonstra como as CPIs podem, de fato, não apenas ser empregadas para mostrar a luta entre blocos políticos quando as duas facções se confrontam, mas também como o presidencialismo de coalizão funciona no nível em que agenda, controle e negociação são continuamente articulados.

Os resultados desta pesquisa também servem para refletir sobre o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) na qualidade da democracia brasileira. Ao mostrar que a oposição as utiliza com mais frequência, mas o faz com restrições estruturais que impedem o avanço de resultados formais, ilustra-se a tensão chave do presidencialismo de coalizão a esse respeito: o equilíbrio entre governabilidade e controle. Por um lado, a maioria governante tem a capacidade de coordenação necessária para garantir a estabilidade institucional; por outro, o controle parlamentar depende de mecanismos que permitem à minoria exercer uma supervisão substantiva. Nesse contexto, as CPIs ocupam uma posição conflituosa: são tanto um veículo de responsabilização quanto um espaço de disputa estratégica. A dificuldade institucional é descobrir como usá-las sem retirar seu potencial investigativo, mas também sem transformá-las em uma ferramenta exclusiva de confronto político ou bloqueio da maioria.

Certamente, as limitações também são importantes de esclarecer, apesar das descobertas. A restrição diz respeito ao argumento de que "resultado institucional" (RFA, RFNA, CESR, ARQ, NINST) não esgota a eficácia política. Mesmo sem um relatório final aprovado, uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) pode produzir efeitos relevantes: pode definir a agenda da mídia, produzir desgaste, induzir mudanças estratégicas e alterar incentivos. Consequentemente, o trabalho reconhece que o efeito formal é separado do efeito político e que a CPI muitas vezes atuará nessa fronteira. A terceira limitação que gostaríamos de destacar é a falta de quaisquer outras variáveis neste ponto para ampliar as explicações (como, o grau de polarização visto durante o período, tamanho da coalizão, envolvimento do partido nos ministérios no ano em questão, medidas de disciplina partidária). Essas extensões, no entanto, não invalidam os resultados deste trabalho; elas apenas sugerem que mais pesquisas precisam ser feitas.

7. Agenda de pesquisa futura

Pesquisas futuras podem (a) refinar a codificação das coalizões ao longo de vários anos por ano, de acordo com a composição ministerial detalhada; (b) integrar medidas de comportamento

legislativo (votos, disciplina, apoio ao governo) para distinguir "base formal" de "base comportamental"; (c) examinar o conteúdo temático das Comissões Parlamentares de Inquérito (assunto/resumo) para verificar se a oposição e a base diferem nos temas que escolhem investigar; (d) comparar as Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara com as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito para verificar se o desenho institucional altera a capacidade de conversão em resultados. Essas agendas fazem a transição de uma visão do padrão para uma explicação causal mais detalhada dos processos que conectam coalizões, agenda e esforços parlamentares de investigação.

No geral, este estudo fornece evidências de que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) estão no cerne da natureza e do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, proporcionando capacidades de supervisão, mediação de disputas e negociação. Observamos, a partir dos dados, que a oposição tende a concentrar a iniciativa dos pedidos, o que é consistente com os incentivos dos atores que buscam maximizar a visibilidade e impor custos ao governo. Simultaneamente, a análise revela que a base governista também pode ativar o instrumento, particularmente durante crises ou conflitos intra-coalizão, o que reforça a natureza multifuncional das CPIs. No geral, a distribuição dos resultados institucionais mostra que a transformação da iniciativa em resultados robustos é condicionada pela estrutura de poder e pela capacidade de coordenação da coalizão. Assim, as CPIs devem ser concebidas menos como uma exceção e mais como parte do repertório ordinário do funcionamento político-institucional brasileiro: um local onde se destilam controle, conflito e negociação, onde tanto a lógica competitiva entre governo e oposição quanto as tensões do arranjo de coalizão que sustenta o Executivo são reveladas.

Em última análise, isso indica que as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) não devem ser entendidas apenas como uma resposta a escândalos ou crises específicas, mas como uma parte integrante da arquitetura institucional do presidencialismo de coalizão. Seu uso reflete a lógica de um sistema político onde a coordenação da maioria e a contestação da minoria coexistem permanentemente. Ao mostrar que a iniciativa tende a se concentrar na oposição, enquanto a capacidade de conversão institucional depende da posição estrutural dentro da coalizão, esta pesquisa contribui para uma compreensão mais sofisticada do funcionamento do Legislativo brasileiro. Portanto, as CPIs revelam não apenas conflitos circunstanciais, mas também como poder, agenda e controle são continuamente distribuídos e renegociados dentro do sistema político.

Referências

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Bancos de Dados Legislativos. São Paulo: CEBRAP, [ca. 2024]. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia: uma história da política do século XXI*. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo (org.). *A crise da democracia e a nova onda conservadora*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

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

FIGUEIREDO, Marcus (org.). *Atores políticos e instituições*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

LAMEIRÃO, Karlos. *CPIs no Brasil: um estudo sobre seus impactos e determinações políticas*. 2013. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

SANTOS, Fabiano. Governabilidade e presidencialismo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A crise da democracia e a nova onda conservadora*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 117–134.

BUNA, A. L. C.; VICTORINO, A. P. Controle parlamentar no Senado brasileiro 2003-2015. O uso da CPI como controle político. *Trabalho apresentado no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALACIP)*, Montevideu, 2017.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; FRANÇA, Yuri. A CPI da Pandemia de Covid-19: Um caso excepcional. In: **Novo Federalismo no Brasil: Tensões e Inovações em Tempos de Pandemia de Covid-19**. [S.l.], 2023. p. 385-415.

MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de. *Escândalos de corrupção e a proteção dos governos em CPIs federais no Brasil*. 2014. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Niterói, 2014.

CADAH, L. Q.; CENTURIONE, D. P. As CPIs Acabam em Pizza? Uma Resposta sobre o Desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito no Presidencialismo de Coalizão. *Revista de Ciência Política*, USP, 2011.

FIGUEIREDO, M.; MELO, C. A. V. As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Controle Legislativo no Brasil (1987-2021). *Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*, São Paulo, 2022.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, 1984.

MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 146, p. 281-289, abr./jun. 2000.

RODRIGUES, Malena Rehbein. *Imprensa e consolidação democrática: uma relação desajustada*. In: CONGRESSO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA (Compolítica), 1., 2006, Salvador. Anais [...]. Salvador: UFBA, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MACEDO, Joana; MIRANDA, Luiz Fernando. *Entre o Legislativo e o Judiciário: a trajetória do inquérito parlamentar ao julgamento*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2016. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-19/st10-5>. Acesso em: [colocar a data de acesso].

SOUZA, Alexandre Barreto de (2006). *Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de accountability horizontal: análise do período 1989-2005*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006