

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO –
UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA – PPGSP**

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DO
RIO DE JANEIRO (2009/2020): INSTRUMENTOS EFETIVOS DE FISCALIZAÇÃO?**

THOMAZ MUYLAERT DE CARVALHO BRITTO

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

2024

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DO
RIO DE JANEIRO (2009/2020): INSTRUMENTOS EFETIVOS DE FISCALIZAÇÃO?**

THOMAZ MUYLAERT DE CARVALHO BRITTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.
Orientador: Prof. Dr. Hugo Borsani.

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF. Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

B862

Britto, Thomaz Muylaert de Carvalho.

“Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2009/2020): instrumentos efetivos de fiscalização?” / Thomaz Muylaert de Carvalho Britto. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

202 f.: il.
Inclui bibliografia.

Tese (Doutorado em Sociologia Polftica) • Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2024.
Orientador: Hugo Alberto Borsani Cardozo.

1. comissões parlamentares de inquérito. 2. política municipal. 3. *accountability* horizontal . 4. minorias parlamentares. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (2009/2020): INSTRUMENTOS EFETIVOS DE FISCALIZAÇÃO?

THOMAZ MUYLEAERT DE CARVALHO BRITTO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada: 28/11/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo Borsani (Orientador)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

Documento assinado digitalmente



SORAIA MARCELINO VIEIRA
Data: 29/01/2025 14:05:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Soraia Marcelino Vieira
Universidade Federal Fluminense – UFF

Documento assinado digitalmente



LEANDRO MOLHANO RIBEIRO
Data: 29/01/2025 14:51:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Documento assinado digitalmente



DECIO VIEIRA DA ROCHA
Data: 29/01/2025 15:34:43-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Décio Vieira da Rocha
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

À Marcela.

AGRADECIMENTOS

Depois de quase cinco anos de doutorado, venho, finalmente, agradecer a todos que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste sonho.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Hugo Borsani, com quem aprendi tanto nos últimos anos. Eu me sinto, hoje, um pesquisador mais preparado graças ao professor Hugo e suas ponderações no decorrer da pesquisa. A precisão do meu orientador, sua dedicação à vida acadêmica e inteligência são exemplos que levo para minha carreira.

Aos meus pais, Betina e Rogerio, que sempre acreditaram nos meus projetos, incentivando, ouvindo e participando da minha vida ativamente.

Aos meus irmãos, Lucas e Rogerinho, pelos momentos de amizade e conversas.

À minha avó, Cyntia, por sua confiança e amor.

Ao meu avô, Cláudio, que já partiu, mas sempre levarei comigo seu amor pela docência e o ensinamento de que “tudo na vida é técnica”.

À minha avó Ângela, pelo olhar sobre a vida e pela ideia de que “a vida não tem regras”.

À minha madrinha, Cláudia, que nunca mediu esforços para me ver feliz.

À minha prima Marcela, por seu apoio, empatia e sagacidade.

À minha irmã Julyana, que me ensinou a lidar melhor com o Excel e me apoiou durante toda a jornada.

A Ricardo, pelas incontáveis conversas sobre a tese e pelo suporte de sempre.

A Thaiana, pela linda amizade e por sua luz.

A Juliano, por ser meu melhor amigo e pelos momentos vividos.

A pessoas que fizeram parte desta história, Thaís, Paulo, Letícia, Iara e Joel.

Aos professores que compuseram a banca examinadora do projeto de pesquisa e da qualificação, especialmente Décio, Soraia e Vitor, pelas contribuições valiosas.

Ao professor Leandro, por ter aceitado avaliar o presente trabalho.

Aos professores do PPGSP, por seus ensinamentos.

À secretaria do PPGSP, especialmente à servidora pública Neila, pela dedicação.

À FAPERJ, que contribuiu para o desenvolvimento da tese.

À UENF, universidade maravilhosa que me permitiu a realização do sonho de cursar o doutorado.

Por fim, ao PPGSP em geral, espaço que me conectou à Sociologia Política, possibilitando reflexões para além do Direito, meu curso de formação.

Longe de proporcionar um mecanismo eficaz de accountability vertical, as eleições na América Latina contribuem para reproduzir estruturas políticas autoritárias. Existe um acordo generalizado de que, por razões genéricas ou idiossincráticas, os mecanismos – tanto horizontais como verticais (eleitorais) não funcionam” (PERUZZOTI; SMULOVITZ, 2002, p. 9, tradução livre).

RESUMO

BRITTO, Thomaz Muylaert de Carvalho. **Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (2009/2020): instrumentos efetivos de fiscalização?** (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

Este trabalho tem por objeto de estudo a efetividade da fiscalização ao governo do Município do Rio de Janeiro nas Comissões Parlamentares de Inquérito – as CPIs – criadas pela Câmara dos Vereadores no período de 2009 a 2020. As CPIs visam à investigação de fatos específicos pelo Poder Legislativo e fazem parte de um dos instrumentos institucionais da chamada *accountability* horizontal das democracias. Ao longo do estudo, propõe-se verificar se, nas CPIs analisadas, as minorias parlamentares, integradas, principalmente, pela oposição, conseguem ocupar, com recorrência, a maioria das vagas de membros titulares e cargos estratégicos. Com esse intuito, procurou-se identificar a posição política de cada vereador que integra as CPIs, ou seja, se pertence ao governo ou à oposição. A metodologia aplicada foi a análise de conteúdo, observando-se códigos e categorias que auxiliassem na compreensão da posição de cada vereador e da participação nas CPIs dos vereadores vinculados à oposição.

Palavras-chave: comissões parlamentares de inquérito; política municipal; *accountability* horizontal; minorias parlamentares.

ABSTRACT

BRITTO, Thomaz Muylaert de Carvalho. **Rio de Janeiro's Parliamentary Commissions (2009/2020): effective inspection instruments?** (Doctorate in Political Sociology) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

This doctoral thesis studies if Rio de Janeiro's Parliamentary Commissions of Inquiry (2009/2020) made an effective inspection on the municipal government. To this end, we seek to elucidate each councilor's political position who is part of the CPIs, that is, whether they belong to the government or the opposition. CPIs aim to investigate specific facts by the Legislative Branch and are part of one of the institutional instruments of the so-called horizontal accountability of democracies. Throughout the study, we propose to verify whether, in the CPIs analyzed, parliamentary minorities, mainly integrated by the opposition, occupies, on a recurring basis, most of the full members positions and strategic positions. In order to this, the selected methodology was content analysis, observing codes and categories that help in understanding the participation of councilors linked to the opposition.

Keywords: parliamentary commissions of inquiry; municipal politics; horizontal *accountability*; parliamentary minorities.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Média do tempo de duração das CPIs por período legislativo (em meses).....	112
Gráfico 2 – Porcentagem média da oposição na composição das CPIs por período legislativo	115
Gráfico 3 – Média de requerentes das CPIs por período legislativo (em número de signatários)	119
Gráfico 4 – CPIs segundo o pertencimento do(s) primeiro(s) signatário(s) à oposição e ao governo (em número de CPIs).....	120
Gráfico 5 – CPIs segundo pertencimento político do presidente (em número de CPIs)	121
Gráfico 6 – CPIs segundo pertencimento político do relator (em número de CPIs)	124
Gráfico 7 – CPIs segundo pertencimento político do suplente (em número de CPIs)	126
Gráfico 8 – Quantidade de menção à imprensa na justificativa das CPIs por período legislativo (em número de CPIs).....	127
Gráfico 9 – Participação média da oposição na composição das CPIs de 2009 a 2020 (em %)	129
Gráfico 10 – Participação da oposição nas CPIs por período legislativo (em número de CPIs)	130
Gráfico 11 – <i>Status</i> das CPIs segundo período legislativo (em número de CPIs).....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2017/2020).....	96
Tabela 2 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2013/2016).....	97
Tabela 3 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2009/2012).....	98
Tabela 4 – Distribuição das CPIs por códigos e categorias.....	101
Tabela 5 – Quantidade e categoria das CPIs por período legislativo	103
Tabela 6 – Distribuição das CPIs por ano, número e resultado.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Art.	Artigo
CMRJ	Câmara Municipal do Rio de Janeiro
Comlurb	Companhia Municipal de Limpeza Urbana
COVID	<i>Corona Virus Disease</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCH	Centro de Ciências do Homem
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSA	Companhia Siderúrgica do Atlântico
DC	Democracia Cristã
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
DO	Diário Oficial
EDI	Espaço de Desenvolvimento Infantil
FACB	Flávio Andrade de Carvalho Britto
Funprevi	Fundo Especial de Previdência
GOV	Governo
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços
LAMSA	Consórcio Linha Amarela S/A
Ltda.	Limitada
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Min.	Ministro

MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OP	Oposição
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PPGSP	Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Republicanos
Presid.	Presidente
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
QG	Quartel-general

REDE	Rede Sustentabilidade
Relat.	Relator
RHC	Recurso Ordinário em <i>Habeas Corpus</i>
RI	Regimento Interno
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
S/A	Sociedade Anônima
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SD	Solidariedade
SEPE	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação
Sisreg	Sistema de Regulação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SP	São Paulo
STCO	Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus
SUIPA	Sociedade União Internacional Protetora dos Animais
Suple.	Suplente
TCM	Tribunal de Contas do Município
Tit.	Titular
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E AS FORMAS DE CONTROLE INSTITUCIONAL.....	26
1.1 <i>ACCOUNTABILITY</i> E SEUS MEANDROS.....	26
1.1.1 CPIs: mecanismos de <i>accountability</i> horizontal?.....	30
1.1.2 CPIs, <i>accountability</i> horizontal e democracia	35
1.2 AS CPIs E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS	38
1.3 AS CPIs E A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO	43
1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	48
2 CONSTRUINDO O CONCEITO DAS CPIs.....	51
2.1 BREVE HISTÓRICO.....	51
2.2 LINHAS CONCEITUAIS	54
2.3 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	56
2.3.1 Determinação do fato a ser investigado.....	57
2.3.2 O prazo das CPIs	58
2.3.3 O número de requerentes	59
2.3.4 A composição das CPIs	61
2.4 A LIMITAÇÃO DOS PODERES DAS CPIs	62
2.5 AS CPIs FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS	66
2.5.1 Argumentos jurídicos para a instauração das CPIs municipais	69
2.6 AS CPIs NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E A FRAGILIDADE DA OPOSIÇÃO	73
2.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	76
3 OPÇÕES METODOLÓGICAS, CONCEITOS E DEFINIÇÕES: O PASSO A PASSO DA PESQUISA	78
3.1 PRÉ-ANÁLISE	78
3.1.1 Escolha de documentos	79
3.1.2 Formulação de hipóteses e objetivos	84
3.1.3 Indicadores e índices	86
3.2 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL.....	87
3.3 CODIFICAÇÃO DA POSIÇÃO POLÍTICA DOS VEREADORES (GOVERNO/	

OPOSIÇÃO).....	88
3.3.1 CPIs instauradas durante o governo de Crivella (2017/2020).....	89
3.3.2 CPIs instauradas durante o segundo mandato de Paes (2013/2016)	96
3.3.3 CPIs instauradas durante o primeiro mandato de Paes (2009/2012)	97
3.4 ANÁLISE TEMÁTICA DAS CPIs (2009/2020).....	98
3.4.1 Categorização e Resultados	100
3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	107
4 OPOSIÇÃO: PARTICIPAÇÃO EFETIVA OU MERAMENTE FIGURATIVA?	110
4.1 TEMPO DE DURAÇÃO.....	112
4.2 COMPOSIÇÃO POLÍTICA DAS CPIs	115
4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	133
CONCLUSÕES.....	136
REFERÊNCIAS	144
APÊNDICE A – CPIs instauradas de 2009 a 2020	157
APÊNDICE B – Codificação temática das CPIs	184
APÊNDICE C – Proposta de Emenda Constitucional.....	197
APÊNDICE D – Projeto de Lei Complementar	198
APÊNDICE E – Proposta de Resolução do CNMP.....	199
APÊNDICE F – Proposta de Recomendação do CNMP.....	200
APÊNDICE G – Proposta de Recomendação à CMRJ	202

INTRODUÇÃO

Esta tese de doutorado corresponde a um estudo sobre a instauração e a implementação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito municipal e, em particular, sobre a existência de efetiva¹ fiscalização dessas comissões em relação ao governo. O objeto de estudo são as CPIs criadas pela Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro no período de 2009 a 2020, o qual inclui as três últimas legislaturas: 2009/2012 (8ª), 2013/2016 (9ª) e 2017/2020 (10ª).

O problema de pesquisa contempla a seguinte indagação: as CPIs que, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 (CRFB), são instrumentos da minoria², funcionam, de fato, como mecanismos de controle (*accountability*)³ em face do governo municipal?

No texto constitucional, ocorre uma referência apenas às CPIs criadas no plano federal, seja pela Câmara dos Deputados, seja pelo Senado Federal ou pelas duas Casas Legislativas conjuntamente⁴. O Supremo Tribunal Federal (STF), reconhecido na Carta da República de 1988, como guardião da Constituição, procedeu a uma interpretação, em 2004, na Ação Cível Originária nº 730, que possibilitou a existência de CPIs no âmbito municipal.

De acordo com a CRFB, as CPIs visam à investigação de fatos específicos pelo Poder Legislativo mediante um prazo determinado. Essas comissões possibilitam a fiscalização desempenhada pelo Legislativo, porque têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. O art. 121, § 1º do Regimento Interno da CMRJ (Câmara Municipal do Rio de Janeiro) determina que pode ser investigado “acontecimento ou situação de relevante interesse para a vida pública”.

Apesar de as CPIs terem poderes de investigação, não se equiparam ao Ministério

¹ Nesta tese, a efetividade da fiscalização ao governo é analisada a partir de quais vereadores ocupam as vagas titulares e os cargos estratégicos nas CPIs. Para tanto, a metodologia requereu a classificação dos vereadores em situação (governo) ou oposição, verificando-se a frequência com a qual o governismo e a oposição se inserem nessas comissões. Os relatórios finais não foram utilizados para a medição dessa efetividade.

² Entende-se, nesta tese, que, em regra, as minorias parlamentares (aspecto numérico) pertencem à oposição, visto que o Executivo precisa de uma coalizão para ter governabilidade, obtendo, assim, o apoio da maioria (numérica) dos vereadores. É possível, entretanto, que a oposição se torne maioria no Legislativo, gerando, por exemplo, pedidos de afastamento (*impeachment*) do prefeito. O termo “minorias parlamentares” foi utilizado em virtude de sua adoção pelo STF no MS 24.849/DF (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Celso de Mello, Voto Min. Celso de Mello, 2005, p. 1405).

³ *Accountability* significa responsabilização do gestor público, prestação de contas e seu conceito será explorado no primeiro capítulo desta tese.

⁴ No caso de criação conjunta de uma CPI pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a nomenclatura utilizada é CPMI, isto é, Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

Público⁵, uma vez que não são titulares da ação penal pública⁶. Em outras palavras, não conseguem determinar a punição de um investigado. A Constituição de 1988 dispõe que as CPIs encaminharão suas investigações ao Ministério Público, o qual pode requerer a punição efetiva dos investigados que tenham praticado alguma conduta ímproba⁷ e/ou criminosa.

Ainda que as CPIs não tenham, de fato, a possibilidade de condenação dos investigados, o que depende do Judiciário e do Ministério Público, ela tem instrumentos constitucionais para a execução de seus propósitos. Isso significa que as comissões federais e estaduais podem determinar, por exemplo, a quebra de sigilo telefônico de um investigado. A Carta Política Brasileira, quando equipara os poderes investigatórios das CPIs aos do Judiciário, tem o fim de conceder maior executoriedade às deliberações dessas comissões. Isso porque, caso fosse facultativo o comparecimento, as CPIs não teriam qualquer prosseguimento e não chegariam a conclusões efetivas⁸ para a responsabilização de agentes envolvidos em práticas criminosas.

As CPIs municipais no Brasil têm sido pouco pesquisadas na literatura e a presente tese visa a contribuir para preencher esse déficit. Em uma pesquisa realizada nos sítios eletrônicos da biblioteca digital da SciELO e do banco de teses e dissertações da CAPES, não foram encontrados resultados compatíveis com o termo “CPI municipal”. 14 artigos científicos foram identificados com a expressão “Comissão Parlamentar”, sendo que nenhum deles se referia às CPIs municipais. Os artigos encontrados relatam, por exemplo, a CPMI da violência contra a mulher⁹ e a atuação de uma CPI, em Pernambuco¹⁰, na condição de mediadora de conflitos.

⁵ O Ministério Público é uma instituição autônoma, responsável por oferecer denúncias ao Judiciário quando crimes são praticados. Além disso, defende direitos da coletividade.

⁶ A ação penal pública é a regra no ordenamento jurídico-penal brasileiro. Se a lei criminal não disser que se trata de ação penal privada, será pública. Esta deve ser analisada a partir da legitimidade para propor a ação. Caso o Ministério Público seja o órgão legitimado para denunciar o acusado, será pública. O homicídio, a título ilustrativo, depreende ação penal pública. A difamação, ao revés, depende de ação penal privada, oferecida pela vítima ou seu representante legal.

⁷ Condutas ímprobas são aquelas que violam a probidade administrativa, que corresponde a uma moralidade pública, associada, portanto, às pessoas que se relacionam com a Administração, sejam servidores, sejam particulares que celebram contrato com o ente público. Elas podem ser consultadas na Lei nº 8.429 de 1992.

⁸ O sentido de “efetiva”, nesse caso, é o de real responsabilização dos gestores públicos que tenham cometido irregularidades, o que não se pretendeu comprovar nesta tese, visto que os relatórios finais não foram analisados em comparação com a realidade.

⁹ Com relação à CPMI da violência contra a mulher, seu relatório de conclusão identificou a necessidade de investimento em mais políticas públicas para a repressão à violência praticada contra a mulher, tendo constatado omissões do poder público. Essa CPMI instaurou 24 audiências públicas, visitou órgãos públicos e investigou documentos encaminhados pelos estados.

¹⁰ A CPI em Pernambuco, que funcionou como mediadora de conflitos, foi pesquisada empiricamente e por meio de análise documental. O relatório final da CPI foi o principal documento analisado e revelou a função mediadora da comissão, que se reuniu com outros órgãos públicos para a adoção de estratégias em busca de acordos de paz no sertão pernambucano, tendo em vista o elevado número de mortes causado pelas disputas entre famílias.

Nesses artigos, foram identificadas três CPIs federais e uma CPI estadual.

Ainda que existam obras jurídicas sobre o conceito de CPI e suas limitações, a temática carece de uma pesquisa empírica na área de Sociologia Política. Endossando a carência de pesquisas empíricas sobre o poder local, Kerbauy (2005, p. 339) pontua: “poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos”.

No sítio eletrônico do banco de teses e dissertações da CAPES, foram localizadas, com as duas expressões indicadas anteriormente, dissertações, na área do Direito, concatenadas aos aspectos gerais das Comissões Parlamentares de Inquérito. Na área da Sociologia, visualizou-se uma pesquisa sobre a CPMI dos Correios.

Quanto à participação de vereadores aliados ao governo na composição das CPIs, Tavares, Vieira e Quintana (2015, p. 6) relatam um caso ocorrido no Município do Rio de Janeiro, marcado por manifestações sociais relacionadas ao tema do transporte público, reverberando a ideia de usurpação da competência constitucional do Parlamento municipal: criou-se “uma CPI para apurar irregularidades no sistema de transporte público do Município. Entretanto, foram indicados vereadores para presidir a CPI que se vinculavam ao Prefeito Municipal”. Igualmente, denota-se, na realidade de diversos municípios brasileiros, a instauração de poucas CPIs, tendo em vista a força do Executivo, ocasionando, por conseguinte, óbices à investigação independente pelo Legislativo municipal (LACERDA; DIZARÓ; FARIA, 2006, p. 30).

Para Lazzarini (2002, p. 101), as CPIs “se apresentam como úteis institutos constitucionais, dado que são instrumentos políticos de apuração da corrupção”. A eventual prática de condutas contrárias à lei é comunicada ao Ministério Público, ao qual incumbe a propositura de ação penal pública, se for o caso.

Melo (2021, p. 1) argumenta que “quando o tema tem grande saliência na opinião pública e o Executivo não conta com uma coalizão de apoio legislativo estável, as CPIs ganham efetividade”. Na situação contrária, “a proporcionalidade partidária e o controle das relatorias e presidências garantem que governos que contam com base estável não sejam vulneráveis” (MELO, 2021, p. 1). Logo, há relação entre a manutenção de uma base parlamentar estável e a baixa criação de CPIs devido à influência exercida pelo Executivo na instauração dessas comissões. Melo ressalta os conflitos intracoalizão de governo como um motivo para a criação das CPIs, na medida em que ocorre um enfraquecimento nas relações institucionais. Isso

porque, se o Executivo municipal tem o apoio da maioria dos vereadores, há maior probabilidade de realização do controle dos temas que serão debatidos no Legislativo municipal. Se a base dos vereadores vinculada ao Executivo apresenta divergências internas, este poder fica mais instável, possibilitando a criação de CPIs contrárias a seus interesses.

A seleção do Município do Rio de Janeiro para a presente tese de doutorado se justifica por ser o segundo município do país em quantidade de eleitores, por se tratar da capital do Estado do Rio de Janeiro e, principalmente, pela quantidade de CPIs identificadas (40) no período selecionado.

A opção pelo período (2009 a 2020), que inclui as três últimas legislaturas, decorre da maior facilidade de acesso às informações necessárias para a pesquisa, tendo em vista que é um período recente. Além disso, justifica-se pelo exercício do cargo de prefeito à frente de diferentes coalizões partidárias no período selecionado, porém tendo havido somente dois prefeitos em todo o período. De 2009 a 2016, o prefeito, Eduardo Paes, era filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao passo que, entre 2017 e 2020, o titular do cargo, Marcelo Crivella, era filiado ao Partido Republicano (PR). A partir de 2021, o prefeito foi, novamente, Eduardo Paes, que iniciou o mandato filiado ao Partido Democratas (DEM) e, em maio, filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD). De acordo com Melo (2021, p. 1),

No período 1946-2015, 32% das CPIs aprovadas não concluíram seus trabalhos, e 5% sequer foram instaladas. Após a democratização, a percentagem é ainda menor. Na Câmara apenas um quinto das aprovadas foram instaladas, e meras 49 concluídas (1990-2015). No Senado, foram propostas 47 CPIs; 28 foram instaladas, e só 17 concluídas. O contraste com o período 1946-1964 é eloquente: das 169 CPIs propostas, 95% foi instalada. Destas, 60% concluíram os trabalhos. Entre 2002 e 2010, a taxa de conclusão de CPIs foi de apenas 12%. Mas isto é apenas uma fase do processo: a proporcionalidade partidária, e o controle das relatorias e presidências, garantem que governos que contam com base estável não sejam vulneráveis.

O autor explica que, se o Executivo tem uma base parlamentar estável, permite-se que o governo não se torne vulnerável diante das investigações propostas nas comissões. Isso porque, mesmo que os temas sejam delicados para o governo, o critério da proporcionalidade partidária para a composição das CPIs favorece o prefeito, o qual, geralmente, formou uma coalizão de apoio legislativo (MELO, 2021, p. 1).

Para analisar o impacto da relação entre governo e oposição no Legislativo municipal do Município do Rio de Janeiro, esta pesquisa identificou o grau de adesão dos vereadores à criação das CPIs. Para tanto, foram determinadas a dimensão e as características da base legislativa do Executivo municipal, ou seja, se a base era majoritária ou minoritária, se era uma coalizão de muitos ou poucos partidos ou se o partido do prefeito tinha um peso importante na

Câmara e na coalizão de governo. A pesquisa também identificou a composição partidária dos membros das respectivas comissões, assim como a dos parlamentares que requereram sua instauração. Os membros das CPIs são escolhidos pela própria Câmara Municipal. São cinco membros e até dois suplentes para cada CPI, sendo um dos membros natos aquele que foi o primeiro signatário do requerimento de constituição da comissão, já os demais dependem de proporcionalidade partidária e de indicação de liderança.

A pergunta norteadora da tese é se as CPIs que, a princípio, são instrumentos da minoria, funcionam, de fato, como instrumentos de controle de *accountability*. Questionou-se: “será que as CPIs, de fato, funcionam como instrumentos de *accountability* pelas minorias parlamentares (que, normalmente, pertencem à oposição)”?

O problema de pesquisa encontra-se na relação entre o governo e a oposição nas CPIs do Município do Rio de Janeiro. Para que seja possível o alcance de um resultado prático na pesquisa, percebeu-se a importância de verificação dos vereadores que compõem as CPIs.

Quando da formulação das hipóteses, questionou-se sobre a atuação, de fato, das minorias parlamentares como participantes do processo de controle capitaneado pelas CPIs. O pressuposto central da tese, portanto, consiste na baixa participação das minorias parlamentares no exercício da *accountability* nas CPIs municipais do Rio de Janeiro. As hipóteses que orientam a presente pesquisa são as seguintes:

A primeira hipótese sustenta que a fiscalização ao governo nas CPIs municipais não é efetiva, inviabilizando o exercício da *accountability*, porque essas comissões são compostas, majoritariamente, por parlamentares vinculados ao governo¹¹ e as minorias parlamentares não conseguem se fazer ouvir¹². Isso se visualiza principalmente em período de alinhamento político entre o Executivo e a maioria do Legislativo. A maior base do Executivo, com o consequente maior número de membros da Câmara Municipal dos partidos da base aliada, pode gerar a presença maior desses parlamentares nas CPIs, fortalecendo, logo, a influência do

¹¹ Não se reconhece contradição entre a primeira e a segunda hipóteses, porquanto esta diz respeito aos parlamentares que requereram a criação da CPI, ao passo que aquela se refere a um momento posterior: a indicação dos parlamentares a integrarem a CPI que já foi criada. Essas etapas serão definidas ao longo da tese. Ademais, as minorias parlamentares, nos termos da Constituição, conseguem criar as CPIs independentemente, portanto, do apoio da maioria (numérica) dos vereadores.

¹² O sentido de “se fazer ouvir”, nesta hipótese, diz respeito ao preenchimento das vagas existentes nas CPIs, especialmente dos cargos estratégicos pela oposição. Não se ignora que a oposição se consiga fazer ouvir com a simples criação das CPIs, porque a imprensa noticia a instauração, o que pode servir como um palanque político. Assim, é possível que as minorias parlamentares, munidas da prerrogativa constitucional de abertura das CPIs, consigam visibilidade com a criação dessas comissões, ainda que estas não prossigam e que não exista uma intenção verdadeira de fiscalização ao Executivo.

Executivo nos resultados da investigação. De acordo com o art. 121, *caput* e seguintes do Regimento Interno da CMRJ, a criação das CPIs depende do requerimento de pelo menos um terço dos membros da Câmara Municipal. Entretanto, quanto à composição das CPIs, formada por cinco membros e possíveis dois suplentes, o Precedente Regimental¹³ nº 20 da Câmara Municipal enuncia os critérios da proporcionalidade partidária e de indicação de liderança. Nesse viés, se o governo tem controle sobre a maioria dos vereadores, que corresponde à base governista, o resultado das CPIs, dificilmente, prejudicará seus interesses.

A segunda hipótese é de que a adesão dos vereadores às CPIs segue o quórum mínimo demandado na Constituição, ou seja, de um terço dos parlamentares. A justificativa para a hipótese é a formação de alianças políticas entre o Legislativo e o Executivo em âmbito municipal. Em teoria, quanto mais consolidada for a coalizão de governo, as minorias parlamentares acabam sendo responsáveis pelas propostas de investigação a partir das CPIs. Dessa forma, apesar de as CPIs serem compostas, em virtude da proporcionalidade partidária, por uma maioria da base governista, o número de requerentes das CPIs tende a permanecer no mínimo exigido pela Constituição, sendo suposta a maior participação da oposição, sobretudo na adesão, na deflagração (criação) das comissões.

A terceira hipótese estabelece que existe relação entre a criação de CPIs municipais e as denúncias da imprensa¹⁴. Em outras palavras, quando há ampla divulgação de denúncias na imprensa, aumenta a probabilidade de serem aprovadas CPIs sobre o(s) fato(s) denunciado(s). Isso significa que, quando ocorrem essas denúncias na imprensa – como foi o caso das denúncias de corrupção no transporte público em 2010, na primeira administração de Eduardo Paes – a instauração de CPIs para apuração de possíveis responsabilidades se vê facilitada. Outro exemplo da relação entre as CPIs municipais e as denúncias da imprensa pode ser observado no requerimento nº 68 de 2017, em que o Vereador Eliseu Kessler, da base governista, requereu a criação de CPI para a investigação do estado insatisfatório das escolas municipais do Rio de Janeiro¹⁵.

O objetivo geral da pesquisa é identificar se as CPIs municipais examinadas funcionam,

¹³ Precedente Regimental equivale a um entendimento fixado pela CMRJ sobre os dispositivos do Regimento Interno. Ele é criado, principalmente, para resolver controvérsias de interpretação.

¹⁴ No mesmo sentido é a compreensão de Melo (2021, p. 1).

¹⁵ Segundo o requerimento nº 68 de 2017, “em reportagem do JC *online* sobre a morte do pequeno Matheus, uma testemunha contou que os vizinhos da unidade educacional já reclamavam há anos uma reforma”. A justificativa para o requerimento da instauração da CPI com o fim de investigação da situação precária das escolas do Rio de Janeiro envolveu a morte do menor Matheus, que aconteceu pela queda de um portão de garagem de uma escola municipal.

de fato, como instrumentos de *accountability*. Para isto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever o procedimento (solicitação, instalação, aprovação ou rejeição) seguido pelas CPIs e sua especificidade na seara municipal;
- b) Identificar as origens das Comissões Parlamentares de Inquérito, isto é, em que se fundamentam os vereadores para a instauração, resolução que instaurou a CPI;
- c) Identificar se a dimensão da base política do prefeito na Câmara de Vereadores impacta o número de CPIs;
- d) Avaliar se a instauração das CPIs municipais tem relação com as denúncias na imprensa para a investigação de fato específico;
- e) Analisar a composição das CPIs segundo membros da oposição e da base do prefeito, atentando para a ocupação das funções de presidente e relator;
- f) Verificar a quantidade de vereadores que aderem à criação das CPIs municipais e as respectivas filiações partidárias;
- g) Identificar os temas para a instauração das CPIs municipais.

Trata-se de uma pesquisa baseada em dados que surgem de documentos oficiais ou contidos em documentos oficiais disponíveis na Câmara de Vereadores e na Prefeitura do Rio de Janeiro. As fontes são os dados provenientes dos sítios eletrônicos¹⁶ da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, do STF, assim como de documentos disponíveis na biblioteca e nos arquivos digitais da Câmara Municipal. Os principais documentos analisados foram:

- a) Constituição da República;
- b) Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro;
- c) Regimento Interno da Câmara Municipal;
- d) Relatórios emitidos pelas CPIs criadas no Município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2020;
- e) Documentos elaborados pela Câmara dos Vereadores com informações sobre a sua composição nos diferentes períodos temporais analisados (a composição das CPIs municipais);
- f) Atas das reuniões provenientes da instauração das CPIs;

¹⁶ Especialmente o Diário Oficial Eletrônico da CMRJ.

- g) Denúncias realizadas pela imprensa que tenham sido mencionadas expressamente nos requerimentos de criação das CPIs e nas resoluções que as instauram;
- h) Decisões do STF acerca das CPIs, bem como outras leis pertinentes ao tema;
- i) Publicações do Diário Oficial (DO) da CMRJ;
- j) Documentos disponibilizados nos sítios eletrônicos da CMRJ e do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

Esta tese de doutorado se subdivide em quatro capítulos:

O primeiro capítulo questiona se as CPIs podem ser consideradas, teoricamente, mecanismos de *accountability* horizontal. Pretende, desse modo, situar o tema desta tese na área da Sociologia Política. Isso porque, para que assim seja, precisam apresentar os atributos de *answerability* (capacidade de resposta) e *enforcement* (cumprimento, possibilidade de estabelecimento de sanções). De acordo com a CRFB, as CPIs podem remeter suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, mas não podem fixar sanções por si próprias. Assim, pergunta-se se o fato de elas não poderem aplicar penalidades aos agentes políticos diretamente impede seu enquadramento como agências de *accountability* horizontal.

O segundo capítulo pretende uma descrição do objeto da tese, que são as CPIs. Para tanto, apresenta sua contextualização a partir das temáticas de histórico, conceito, pressupostos, prazo, número de requerentes, composição, limitação de poderes e abrangência. Dispõe, ainda, sobre os argumentos jurídicos para a criação das CPIs municipais e caracteriza essas comissões na CMRJ.

O terceiro capítulo narra os percursos da pesquisa e explana como a análise de conteúdo foi utilizada na tese para a fixação de códigos e, posteriormente, o estabelecimento de categorias. Essa análise consiste na escolha metodológica a orientar as conclusões advindas desta tese, porque, a partir da categorização, por exemplo, de um vereador como pertencente à oposição ou ao governo, possibilita-se uma compreensão sobre a frequência com a qual os membros da oposição ou do governo participam das CPIs e quais funções ocupam. Ainda nesse capítulo, ocorre o estabelecimento de códigos e categorias sobre os temas das CPIs estudadas. Além de trabalhar com códigos para a formação de categorias, discorre-se sobre os resultados da análise sobre os temas mais frequentes e a relação com a respectiva legislatura, especialmente as dificuldades enfrentadas pelos prefeitos em questão de apoio legislativo.

O quarto capítulo, por fim, responsabiliza-se pela análise dos demais dados obtidos na tese, relacionando os primeiros capítulos, predominantemente teóricos, às categorias

determinadas no terceiro capítulo. Assim, organiza as reflexões da tese a partir de gráficos e tabelas, permitindo um exame sobre a presença de vereadores da oposição e do governo nas comissões.

1 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E AS FORMAS DE CONTROLE INSTITUCIONAL

1.1 ACCOUNTABILITY E SEUS MEANDROS

O termo em inglês *accountability*, que pode ser traduzido como fiscalização, controle ou prestação de contas, normalmente, refere-se à responsabilização de agentes políticos. Em um ambiente democrático, esses agentes podem ser chamados para justificar suas atividades, submetendo-se, logo, a um controle de suas condutas. A responsabilização deveria permitir a atribuição de sanções. O conceito envolve não somente a relação entre os eleitores e governantes, a *accountability* vertical, mas também entre as instituições, a chamada *accountability* horizontal¹⁷ ou interinstitucional.¹⁸

De acordo com Sklar (1999, p. 53, tradução livre), “as concepções de *accountability* horizontal e vertical correspondem às ideias de constitucionalismo e democracia, respectivamente”. A dimensão vertical aproxima-se da participação popular, a qual se apoia no ambiente democrático. A horizontal, a seu turno, congrega a limitação do exercício do poder político, o que a concatena ao constitucionalismo liberal, identificado no período das revoluções liberais burguesas do século XVIII.

Para Benevides (1996, p. 231), a responsabilidade pode ser entendida a partir de dois ângulos:

Em política, o termo responsabilidade tem dois significados, melhor compreensíveis na língua inglesa: *accountability* e *responsibility*. O primeiro termo significa o dever de prestar contas, englobando todos os mandatários, isto é, os que exercem o poder em nome de outrem, do presidente da República ao funcionário mais simples, desde que no exercício do mandato; o segundo termo significa a sujeição de todos, governantes ou governados, ao rigor das sanções legalmente previstas.

O estudo da *accountability* visa à compreensão sobre a responsabilização dos agentes públicos. Esta tese encampa uma discussão sobre a efetividade das CPIs como um mecanismo de controle proveniente da *accountability*. Questiona-se, desse modo, se as CPIs cumprem seu papel institucional de possibilitar a responsabilização de servidores públicos e, no caso das municipais, principalmente do prefeito.

Para Xavier (2014, p. 30),

¹⁷ Nomenclatura adotada por O'Donnell (1998) e Schmitter (2007).

¹⁸ Termo utilizado por Morlino (2005).

A evolução do termo *accountability* mostra que cada vez mais se utiliza este conceito em diferentes campos e com diversas finalidades. Aqui se pretende analisar esta gama de dimensões que são apresentadas pelos mais variados estudos, levando-se em conta o pensamento da ciência política de que a noção de *accountability* somente existe porque existe o poder. Todo o poder precisa ser controlado, principalmente para evitar que abusos aconteçam. Por isso, *accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições no que se refere aos seus desempenhos como detentores de poder.

A responsabilização, dessa forma, também aparece no debate produzido pelo autor, uma vez que a *accountability* visa a impedir a ocorrência de condutas ilícitas e ímprobas na Administração Pública. Os detentores de poder, a partir da presente perspectiva, devem respostas à sociedade como um todo sobre as suas decisões. Além de respostas ao eleitorado, precisam justificar suas condutas diante de outras instituições públicas. Embora os conceitos de *accountability* sejam variados, a depender do ângulo sob o qual se examina, associam-se, em geral, à importância de as contas serem prestadas pelos gestores públicos. Essas contas não concernem, unicamente, a um aspecto literal, isto é financeiro, mas abrangem, por exemplo, o dever de transparência.

Accountability, portanto, “pode ser entendida por meio desse conceito tridimensional que envolve transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo contínuo” (BUTA, TEIXEIRA e SCHURGELIES, 2018, p. 50). A transparência tem o escopo de divulgação dos dados públicos, como a remuneração dos servidores públicos em sítios eletrônicos. A prestação de contas ocorre, a título ilustrativo, por meio da elaboração do orçamento e a comprovação de seu cumprimento no exercício financeiro subsequente, estando as contas do Executivo municipal submetidas ao crivo do Tribunal de Contas, que elabora parecer, e à Câmara Municipal, responsável pela aprovação ou não da mencionada conclusão. Por fim, a responsabilização acontece, por exemplo, pelo julgamento do processo de *impeachment*¹⁹, com o possível acolhimento do afastamento do membro do Executivo.

Campos (1990, p. 34) alerta, contudo, para a chamada *accountability* ascendente, a qual se relaciona com a burocratização estatal. Para a autora, quando existe concentração das funções em servidores públicos do alto escalão da Administração Pública, abusos são controlados dificilmente, prejudicando a *accountability*.

Guillermo O’Donnell explica a *accountability* horizontal a partir dos seguintes termos:

¹⁹ O *impeachment* significa afastamento do governante, que cessa o exercício do poder temporária ou definitivamente. Ocorre, no Brasil, em âmbito federal, uma votação pela Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade do afastamento. É uma decisão jurídico-política, porque gera efeitos tanto no Direito quanto na Política. É possível que aconteça nos municípios, como no caso do Rio de Janeiro. O órgão com atribuição para a deliberação, nessa hipótese, é a Câmara Municipal, composta por vereadores eleitos pelo povo.

“a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*” (O’DONNELL, 1998, p. 40). Diante disso, nota-se a *accountability* horizontal como um meio de fiscalização e de controle recíproco entre os diferentes órgãos e instituições do Estado.

Segundo Morlino (2015, p. 183), na *accountability* interinstitucional (termo utilizado para se referir à horizontal de O’Donnell), “em contraste com a *accountability* eleitoral, os atores são, na maioria das vezes, politicamente iguais”. Já Pinho e Sacramento (2009, p. 1351), no que diz respeito às conclusões de O’Donnell, relatam que “enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos *versus* representantes – a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais – *checks and balances*²⁰ entre os poderes constituídos”.

Campos apresenta uma leitura a partir de outro ângulo. Para ela, “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público” (CAMPOS, 1990, p. 35). Essa ponderação decorre de uma comparação entre a *accountability* nos Estados Unidos e no Brasil. Nesse sentido, suas conclusões caminham para a ausência de conscientização dos brasileiros acerca de uma cidadania coletiva, diferente do que ocorreria, segundo a autora, nos Estados Unidos. O argumento trazido por Campos coloca-se mais inserido no conceito de *accountability* vertical, porém também pode ser observado na horizontal, pois muitos ocupantes de cargos políticos, como prefeitos e vereadores, são escolhidos por meio de eleições e esses indivíduos acabam exercendo uma fiscalização de outras instituições, compostas por servidores eleitos ou não pelos cidadãos.

Uma das hipóteses desta tese traduz-se na relevância do papel da imprensa na criação das CPIs municipais. Os vereadores, membros do Legislativo municipal, e atentos às informações às quais os votantes têm acesso, preocupam-se em trazer respostas a fatos narrados nos meios de comunicação tradicionais e nas redes sociais.

Rocha (2011, p. 85) considera, inclusive, a imprensa como um instrumento de *accountability*, porque, além do instituto ser empreendido de uma instituição pública em relação à outra, ocorre a partir da imprensa, que acaba sendo composta por cidadãos votantes,

²⁰ Sistema de freios e contrapesos. Cuida-se de um controle produzido entre as instituições. É uma fiscalização correspectiva, isto é, a instituição fiscalizadora também se sujeita à fiscalização.

ensejando, pois, uma metalinguagem²¹ da *accountability*. Para este autor, a subdivisão feita por O'Donnell entre *accountability* horizontal e vertical deixa de fora agentes externos ao setor estatal, como a própria imprensa e as organizações não governamentais. Esse conceito de *accountability* vertical mais abrangente é semelhante ao conceito de *accountability* social de Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 9). O desmembramento da *accountability* em horizontal e vertical, segundo essas perspectivas, precisa considerar sua dinâmica de fiscalização como um todo, englobando outras instituições e organizações da sociedade civil, além do âmbito público/estatal.

O'Donnell (2001) argumenta que a *accountability* horizontal constitui “a institucionalização legal da desconfiança política”, porquanto se trata de um controle de determinadas agências estatais em relação a outros agentes ou agências estatais. Desse modo, a desconfiança política obteve mecanismos aptos ao controle recíproco. O autor delimita, nesse sentido, o conceito de *accountability* horizontal para aquelas agências estatais que têm o intuito expresso de reparar ou punir as condutas ilegais de outras agências.

Schmitter (1999, p. 59) exterioriza, também, os limites da *accountability* horizontal. Inicialmente, o autor ratifica a magnitude do conceito proposto por O'Donnell, tendo em vista que a dimensão vertical, normalmente, recebe maior interesse dos pesquisadores. Ele suscita as ferramentas de *accountability* horizontal como cruciais para o impedimento da autodestruição da democracia.

A limitação mais notória da subdivisão da *accountability* em vertical e horizontal de O'Donnell consiste, para Schmitter (1999, p. 60), assim como Rocha (2011, p. 85), na exclusão de agentes externos ao Estado. Nesse sentir, desprezar-se-iam os agentes não pertencentes ao Estado, como as confederações sindicais e os movimentos sociais. Ele afirma que, além de auxiliarem na fiscalização dos agentes políticos, os setores não estatais conseguem aplicar sanções, ainda que sejam comerciais. Ademais, o autor justifica que as agências estatais tendem à proteção do interesse nacional, mesmo que sejam independentes.

Schmitter (1999, p. 60) critica, também, a suposição de O'Donnell de que ferramentas de *accountability* horizontal devem ser acionadas em casos de ilegalidade. O autor, assim, questiona a suposta neutralidade da lei. A preocupação de Schmitter, em verdade, ocorre quanto à necessidade de responsabilização dos governantes por suas escolhas políticas, não

²¹ A metalinguagem da *accountability* se institui em razão de o instituto referir-se a si mesmo, uma vez que, mesmo na horizontal, os servidores públicos têm participação na vertical e vice-versa.

restringindo o conceito à legalidade ou não de atos praticados pelos governantes em seus gabinetes.

Em resposta às críticas sobre sua formulação do conceito de *accountability* horizontal, o próprio O'Donnell (2003, p. 34) escreve que esse instituto não abrange todas as relações entre as agências estatais. Para o autor, abarca a concessão de poder a agências estatais para que realizem medidas preventivas, fiscalizações, supervisões e/ou aplicação de sanções a determinadas condutas. Para o autor, a atuação das agências estatais em exame manifesta-se em hipóteses de corrupção de agentes do Estado que estejam priorizando interesses particulares e de cooptação de uma agência estatal quanto à autoridade própria da outra.

Quanto à crítica sobre a ausência de agentes não estatais no conceito de *accountability* horizontal, Nunes (2007, p. 41) explica que O'Donnell reconheceu a relevância da inclusão dos agentes não governamentais, como as associações de cidadãos, no conceito de *accountability* vertical, mantendo, pois, a posição de que a horizontal envolve apenas certas relações entre as agências ou agentes estatais.

Uma ilustração evidente do tema refere-se à chamada “CPI da COVID”, instaurada em abril de 2021 no Senado da República, direcionada à verificação das responsabilidades pela gestão do governo federal no contexto de calamidade pública.

1.1.1 CPIs: mecanismos de *accountability* horizontal?

A partir do conceito formulado por O'Donnell, as CPIs configuram uma manifestação da *accountability* horizontal. Nos termos do artigo 58, § 3º, da CRFB,

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (BRASIL, 1988).

Enquanto integrantes do Parlamento, as CPIs investigam fatos determinados durante um período definido, o que demonstra um controle desempenhado pelo Legislativo, por exemplo, em relação ao destino da verba pública.

De acordo com Cadah, Vasselai e Centurione (2012, p. 3), “o fortalecimento efetivo dos mecanismos de controle e fiscalização é uma das condições para o melhoramento da qualidade

institucional das novas democracias”. Assim, as CPIs ocupariam, em tese, um espaço de fiscalização orientado pela *accountability* horizontal, voltadas, logo, para a apuração de fatos determinados com um prazo específico, coletando indícios de irregularidades e os encaminhando, por fim, aos órgãos com a atribuição para a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

A *accountability* horizontal não se confunde com a prestação de contas decorrente de relações hierárquicas. Logo, o fundamento para a averiguação de responsabilidade, na *accountability* horizontal, não é a hierarquia, visto que as agências encarregadas da fiscalização podem controlar e, da mesma forma, ser objeto de controle por outras instituições. As agências que fiscalizam e as agências fiscalizadas são equiparadas em termos hierárquicos. Não ocorre, assim, subordinação de um órgão fiscalizador em relação ao outro. A *accountability*, em sentido amplo, representa uma relação entre dois agentes: o que deve prestar contas e o apto a seu julgamento (SCHILLEMANS, 2008, p. 180).

Pergunta-se, neste ponto, se as CPIs podem ser consideradas como instrumentos viáveis de *accountability* horizontal. Assim, ainda que não apliquem sanções aos investigados diretamente, elas são mecanismos efetivos²² de *accountability*?

Schillemans (2008, p. 185) sustenta que a *accountability* horizontal deve considerar três fases: a de informação, a de debate e a de consequências. Na fase de informação, o objetivo seria o de reunião de informações com a contribuição do prestador de contas, ou seja, ocorreria uma solicitação de informações pela agência fiscalizadora e, por outro lado, o fornecimento desses dados pelo investigado. Posteriormente, com base nas informações coletadas, instaurar-se-ia uma etapa de verificação e debate, possibilitando, por fim, a fase de consequências, na qual seria viabilizada a cobrança por meio de sanções, punições ao investigado em caso de comprovada irregularidade. A dimensão analisada, na *accountability* horizontal, portanto, refere-se à responsabilização e à prestação de contas.

A prestação de contas também é conhecida como concessão de justificativas e explicações, denotando a obrigação dos governantes de informação aos governados. Além da informação, mencionam-se as possíveis sanções aplicadas aos representantes que exercem o poder político. Estão presentes mecanismos de monitoração, cuja função é a de trazer

²² A efetividade, nesse contexto, aparece como uma maneira de medição dos efeitos da *accountability* horizontal na realidade. Em outros termos, o objetivo é identificar se certos instrumentos de *accountability*, mesmo sem poder aplicar sanções diretamente, apresentam alguma força prática ou consequência na responsabilização dos agentes políticos.

informações que interessem aos governados, tendo em ótica que eles elegeram seus representantes (RODRIGUES, 2008, p. 38). O intuito dessa *accountability* compreende a verificação das condutas dos órgãos e dos ocupantes de cargos públicos (por designação ou carreira) a partir de parâmetros legais e constitucionais. A responsabilização, por sua vez, envolve a possibilidade de os agentes controlados receberem sanções devido à prática de condutas irregulares.

Schedler (1999) menciona que, além de uma técnica de controle do poder, a *accountability* horizontal corresponde a um mecanismo capaz de prevenir e reparar seu exercício abusivo. O autor, diante disso, oferece duas ponderações sobre o tema: a capacidade de resposta (*answerability*) e o cumprimento (*enforcement*). A capacidade de resposta refere-se à possibilidade de enunciar perguntas desconfortáveis e de obter respostas. Essas perguntas e respostas têm por objetivo uma compreensão detalhada sobre uma medida que foi tomada. O autor explica, ainda, que as decisões proferidas pelos agentes políticos devem estar amparadas não apenas pela lei, mas também pela razoabilidade.

Para Rocha (2011, p. 51), o dever de informar abrange duas óticas: “a primeira, relativa ao direito dos cidadãos de receberem informações sobre as decisões tomadas pelos governantes; a segunda, relativa à necessidade dos governantes de explicar suas decisões”.

Ainda segundo Schedler (1999), a *accountability* horizontal permite, também, a punição de comportamentos inadequados. Essa dimensão é chamada de cumprimento ou execução (*enforcement*). Os mecanismos de *accountability* não se limitam a recomendações ou argumentações, mas deveriam possibilitar a aplicação de sanções aos agentes políticos. O autor utiliza o exemplo do *impeachment* como uma das sanções possíveis aos agentes políticos.

Cabe aqui destacar que as CPIs têm poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, mas não podem condenar um agente político. Elas podem reunir informações que serão utilizadas, por exemplo, pelo Ministério Público com o fim de responsabilização do agente perante as instâncias cível, administrativa e penal.

Diante desse cenário, cumpre discutir se as CPIs são organismos de *accountability* horizontal, visto que Schedler (1999) e Schillemans (2008, p. 1) afirmam que a capacidade de resposta (*answerability*) e o cumprimento (*enforcement*) são esperadas dessa *accountability*.

No que diz respeito à capacidade de resposta (*answerability*), não restam dúvidas de que as CPIs preenchem esse requisito, porquanto se inserem enquanto um mecanismo do

Legislativo para a consecução de sua função típica²³ de investigação. A capacidade de resposta não pode ser condicionada a um pedido específico feito por um ou mais governados, ela deve ser produzida de ofício, isto é, não demanda provocação. No caso das CPIs, os poderes de investigação foram concedidos expressamente pela CRFB aos parlamentares.

A capacidade de resposta (*answerability*), para Moraes e Bonfim (2016, p. 145), “corresponde à capacidade de resposta do governo, obrigado a informar e explicar os atos públicos”. Os autores mencionam, também, a necessidade de justificação como um dos elementos da capacidade de resposta. A partir da dissecação dessas características da capacidade de resposta, as CPIs existem exatamente para a realização de investigações que sejam de atribuição dos respectivos poderes legislativos. Existe um fato determinado e um prazo certo a serem observados na condução dos trabalhos dessas comissões, porque os governados têm interesse de que seus votos sejam respeitados e, conseqüentemente, suas pretensões sejam concretizadas pelos representantes. A criação das CPIs cumpre o requisito da capacidade de resposta, porque seu intento principal reside na investigação de fatos relevantes, reunindo provas, por exemplo, sobre possíveis irregularidades em contratos pactuados pelo Executivo municipal, o que gera transparência aos cidadãos.

A exigência constitucional de somente um terço dos parlamentares subscrever o requerimento de formação das CPIs fortalece o direito das minorias. As CPIs, de igual modo, preenchem o elemento da justificação, posto que visam à identificação de motivações para certas medidas e suas repercussões.

Objetiva-se uma reflexão sobre a imprescindibilidade da presença do *enforcement* clássico para a existência de um mecanismo de *accountability* horizontal. De acordo com a Constituição, a atuação das CPIs é temporária e não estabelece punições diretamente.

Consoante analisado anteriormente, o pressuposto da *answerability* encontra-se evidenciado nas CPIs, tendo em vista a sua preocupação no controle institucional. Há a busca por respostas das instituições, formando-se um procedimento com atos sequenciais, sendo possível a convocação de pessoas para prestarem depoimento, além de outras prerrogativas. Nota-se o propósito informativo das CPIs, o que respalda a finalidade investigativa.

Em relação ao *enforcement*, associado à imposição de sanções, é notório que as CPIs não estabelecem punições ou sanções por si mesmas. No entanto, a partir da *answerability*,

²³ Função prevista como natural daquele Poder, sendo de sua essência.

reúnem informações que podem subsidiar a responsabilização por outras instituições. A título exemplificativo, mediante a coleta de dados informativos pelas CPIs, o Ministério Público pode requisitar a instauração de inquérito policial²⁴ ou ajuizar uma ação civil pública²⁵.

Pelas informações coletadas a partir da *answerability*, as CPIs permitem a responsabilização de agências estatais indiretamente, isto é, ainda que não tenham poder de decisão direta. As sanções são atribuídas indiretamente pelas CPIs.

Aranha (2017, p. 3) aponta a controvérsia sobre o grau de efetividade²⁶ das agências de *accountability* estar vinculado ou não à possibilidade de aplicarem sanções diretas. A autora sustenta que as agências desprovidas de poder punitivo direto podem ser efetivas. A recomendação da autora traduz-se na proximidade entre a instituição que investiga, como a CPI, e o órgão com poderes de responsabilização, ou seja, aquele com capacidade de aplicar a punição, quando for o caso.

Além disso, o simples fato de determinada agência estatal, ou de governo, estar sendo objeto de investigação ocasiona uma implicação política em virtude de maior atenção dos cidadãos pela repercussão midiática. Nesse viés, como se identificou na “CPI da COVID”, não é interessante, para o governante, em termos de estratégia política, a submissão a uma CPI. Já se trata, evidentemente, de sanção indireta a circunstância de uma agência estatal ser investigada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

As sanções, mesmo que não sejam aplicadas diretamente pelas comissões, podem ser de ordem indireta. O aspecto indireto, por sua vez, abrange duas perspectivas: a) a formação de um conteúdo para futura responsabilização por outras instituições; b) a repercussão negativa na mídia e perante os cidadãos pelo fato de o agente político ou servidor público estar sendo investigado na CPI.

O'Donnell (2003, p. 36, tradução livre) explica, sobre o tema, que a *accountability* horizontal “não abrange todas as relações existentes entre as agências estatais, mas apenas aquelas voltadas à prevenção, ao encerramento e/ou à punição de condutas ilegais, sejam ações

²⁴ O inquérito policial, a seu turno, rege-se pela presidência do Delegado de Polícia, podendo o Ministério Público exigir que certas diligências sejam cumpridas com o objetivo de formação de sua opinião sobre a existência do delito.

²⁵ Ação judicial que protege os direitos coletivos. Por exemplo, uma ação com o objetivo de proibir uma obra que prejudique o meio ambiente.

²⁶ A compreensão da autora sobre efetividade remete à definição jurídica do termo, segundo a qual significa a produção de efeitos na realidade. Assim, quando ela se refere ao grau de efetividade, pergunta se a fiscalização entre as agências pode gerar algum resultado prático, que seria a responsabilização dos agentes públicos.

ou omissões, empreendidas por agências estatais”. Segundo o autor, uma agência estatal, para que se insira na *accountability* horizontal, não precisa, por si mesma, acionar a agência sob controle. Tal atuação pode ser executada por intermédio de um tribunal, órgão do Poder Judiciário.

Com base nos argumentos indicados e na citada reflexão de O’Donnell, compreendeu-se, nesta tese, que as CPIs são agências de *accountability* horizontal, ainda que se caracterizem por um *enforcement* mitigado. Nesse âmbito, ainda que as CPIs não apresentem uma sanção direta, elas podem atuar por meio do Judiciário e do Ministério Público, assim como existem consequências políticas para os investigados em virtude da cobertura dos fatos pela mídia. Logo, o *enforcement* está presente, mesmo que por meio da aplicação indireta de punições.

1.1.2 CPIs, *accountability* horizontal e democracia

O’Donnell (2001) justifica a *accountability* horizontal como seu objeto de estudo, porque diversas agências estatais de controle têm apresentado graves vícios em várias democracias da América Latina e de outras partes do mundo. O autor compreende que as aporias identificadas nessas agências comprometem a democracia.

Para que existam agências de controle efetivas, o regime de governo deve ser o democrático. Nas democracias, essas agências podem existir e desempenhar suas funções. É possível, todavia, que, mesmo em um Estado regido pela democracia, haja cooptação política desses mecanismos de controle horizontal.

No que diz respeito ao fenômeno da *accountability* horizontal na América Latina, Mainwaring (2003) disserta sobre o período de transição democrática percorrido pelos países da região a partir de 1980 e enuncia a procura, naquele momento, por meios que consolidassem o regime democrático. Com o decurso histórico, o autor reconhece uma erosão em algumas partes desse regime político e conclama a imprescindibilidade de meios de controle para a sua manutenção, ressaltando a necessidade de consolidação de meios institucionais de controle recíproco.

Melo e Pereira (2013) discutem a efetividade do controle institucional direcionado ao Poder Executivo. A análise dos autores abrange o espectro estadual no Brasil, concentrado, portanto, na figura dos governadores. Os autores mensuraram o desempenho dos estados, com variáveis financeiras e econômicas, como déficit primário, gastos com saúde pública (% sobre

o total de gastos), gastos com salários de servidores públicos (% sobre o total de gastos), entre outras, e variáveis *proxy* de corrupção medidas pela variação de riqueza declarada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dos governadores e outros altos cargos públicos de cada estado. As variáveis explicativas foram o número efetivo de partidos, número de partidos na coalizão de governo e um índice de competição eleitoral nas assembleias legislativas. A conclusão do estudo foi de que o desempenho dos governos estaduais em que há maior controle interinstitucional é melhor do que naqueles nos quais esse controle é mais fraco.

Ainda sobre o controle direcionado ao Executivo, ressalta-se o raciocínio de O'Donnell (2004) segundo o qual o processo democrático tem limitações. Uma delas é a percepção de que a formação de coalizões legislativas de apoio ao governo se faz necessária para que haja a aprovação de projetos de interesse do Executivo, porém essas mesmas coalizões prejudicam o controle interinstitucional. Cuida-se, pois, de uma contradição da democracia, porquanto, quanto maior o apoio legislativo ao Executivo, menor será a fiscalização. Sabe-se que o controle exacerbado também prejudica a implementação das iniciativas governamentais, mas a falta de fiscalização adequada pelos mecanismos de *accountability* horizontal causa um dano ainda maior.

Os instrumentos de *accountability* horizontal podem ser associados à figura da vida pública, porque, no próprio Regimento Interno da CMRJ, ocorre essa menção no fato a ser investigado nas CPIs. O artigo 121, § 1º dispõe que “considera-se fato determinado o acontecimento ou situação de relevante interesse para a vida pública” (RIO DE JANEIRO, 1996).

As eleições, mecanismos de debate no campo democrático, proporcionam a escolha de candidatos para o desempenho de um mandato político. Dessa forma, revela-se categórico o estudo da democracia para a delimitação das CPIs municipais.

Tendo considerado a relação entre as CPIs e a democracia, é possível uma referência às conclusões de Robert Dahl sobre o regime democrático. Os critérios para a qualificação de um regime político como democrático, na concepção de Dahl (2001, p. 50), são “participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento e inclusão dos adultos”. Infere-se, por meio de uma análise dos critérios subscritos, uma inquietação afeta à garantia da igualdade na questão do voto, sendo pertinente a conclusão de que a participação efetiva não se restringe à emissão esclarecida do sufrágio.

A partir da leitura da Constituição, as CPIs, além de permitirem uma fiscalização do

Legislativo a respeito do Executivo, reforçam a democracia no sentido de que seus relatórios podem gerar a responsabilidade de agentes políticos a partir do Ministério Público, por exemplo. A participação da população acontece, também, por sua participação nas eventuais audiências públicas conduzidas pelas CPIs e na fiscalização do procedimento dessas comissões.

No que diz respeito à transposição dos critérios elencados para a realidade, Dahl (2001) admite aporias. Isso porque, consoante seu exame, os critérios sustentados são padrões utilizados para a detecção dos elementos democráticos no Estado. Em suma, os critérios relatados são instrumentos hábeis à identificação da democracia, porém, no mundo real, há particularidades a serem ponderadas em cada caso. As CPIs, portanto, são instrumentos plenamente democráticos, o que não impede o Executivo de tentar controlar a autonomia dessas comissões a partir de uma base parlamentar estável. Assim, ainda que as minorias parlamentares possam criar as CPIs, não significa que conseguirão se fazer ouvir no andamento das citadas comissões.

Deve ser feita uma ressalva, porém, em relação ao funcionamento das CPIs como palanque político. Logo, o simples fato de as minorias parlamentares conseguirem criar essas comissões pode gerar uma repercussão política quanto a seus adversários. Portanto, a oposição, ao criar uma CPI, pode ter o único intuito de gerar um dano à imagem do prefeito ou de seus adversários. Outro exemplo de objetivo da oposição é o de abrir uma CPI para negociar cargos no Executivo municipal. Portanto, entende-se que a oposição, integrada, em regra, pelas minorias parlamentares, consegue se fazer ouvir em situações nas quais pretende apenas chamar atenção em virtude da criação dessas comissões, impulsionando-as como instrumentos de palanque político.

A partir dessa ressalva, constata-se que as CPIs podem ter efetividade com sua simples abertura, desde que esta seja a finalidade perseguida pela oposição. Não é a efetividade que se esperava quando do questionamento constante do título da tese, relacionada à participação das minorias parlamentares na composição dessas comissões, mas é uma efetividade associada à utilização das CPIs como palanque político pela oposição.

A retórica é constantemente utilizada em prol do entendimento de que as CPIs garantem o direito das minorias, quando, na verdade, a composição dessas comissões segue os critérios da proporcionalidade partidária e da indicação de lideranças, os quais representam indícios de que prejudicam o andamento das CPIs.

As CPIs municipais, ao menos teoricamente, contribuem com a fiscalização de fatos

específicos e, depois, com o encaminhamento do relatório ao Ministério Público, procurando uma responsabilização dos indivíduos que supostamente cometeram irregularidades.

Por meio da comparação entre os critérios em questão e o objeto de pesquisa desta tese, é cabível a formulação de um diagnóstico relativo à composição das CPIs municipais, atentando para o impacto da influência do governo.

Segundo Zauli (2010), apesar de constarem do texto constitucional, as CPIs submeteram-se a recorrentes interpretações do STF ao longo da redemocratização, que além de ter permitido o controle judicial da atuação das CPIs, as qualificou como comissões que protegem o direito das minorias parlamentares. No MS 24831/DF, afirmou-se:

O estatuto constitucional das minorias parlamentares: a participação ativa, no Congresso Nacional, dos grupos minoritários, a quem assiste o direito de fiscalizar o exercício do Poder. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 24831/DF, Relator: Min. Celso de Mello, julgamento: 22/06/2005, publicação 04/08/2006).

Contudo, esta tese ampara-se na hipótese de que os critérios utilizados para a escolha dos integrantes das CPIs acaba gerando pouca representatividade das minorias parlamentares.

1.2 AS CPIs E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

O sistema de freios e contrapesos, também conhecido como *checks and balances*, reproduz uma ideia de controle entre as esferas de poder de um Estado soberano. Assim, esses setores precisam ter limitação no exercício de seu poder, o que demanda uma divisão de suas funções.

Os Artigos Federalistas, obra produzida no contexto de definição se os Estados Unidos da América adotariam uma federação ou uma confederação como forma de Estado, escrita por Madison, Hamilton e Jay, abordaram temas como a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos. No artigo XLVII, observado na coletânea dos Artigos Federalistas, os referidos autores (1993, p. 333) explanam acerca dos poderes Legislativo e Executivo, que Montesquieu “não queria dizer que esses poderes não devem ter nenhuma ingerência parcial, ou nenhum controle sobre os atos uns dos outros”.

Nota-se, no trecho em questão, que a preocupação dos autores concerne a limites que precisam ser impostos ao exercício do poder. Eles explicam que o fato de os poderes serem

independentes entre si não conduz à conclusão imediata de que não se comuniquem. Assim, para que haja harmonia, as ingerências de um poder em relação ao outro devem ser definidas.

Os autores, nesse caminho, ilustram suas reflexões nos seguintes termos (1993, p. 333): “o magistrado que detém todo o poder executivo não pode ele próprio fazer uma lei, embora possa vetar qualquer lei; nem administrar pessoalmente a justiça, embora tenha o direito de designar os que a administram”. O aludido exemplo demonstra a sistemática de controle recíproco entre os poderes. Isso porque, até mesmo para a realidade atual, é possível a conclusão de que o chefe do Executivo não pode fazer a lei sozinho, apesar de ter iniciativa legislativa²⁷ para algumas temáticas, mas pode vetar²⁸ os projetos de lei propostos pelos membros do Legislativo.

A premissa dos mecanismos de freios e contrapesos, segundo Daiuto (2018, p. 68), corresponde ao diálogo, buscando-se uma eficiência, no sentido de equilíbrio, nas relações entre os poderes. O autor menciona que um desses mecanismos diz respeito à apreciação das medidas provisórias²⁹ editadas pelo Chefe do Executivo, as quais incumbem ao Poder Legislativo.

Montesquieu (2000, p. 173/174) argumentava que “se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico; pois, como ele poderá outorgar-se todo o poder que puder imaginar, anulará os outros poderes”.

Camargo (2017, p. 8) aduz que a separação dos poderes e os mecanismos de freios e contrapesos apresentam a mesma finalidade, que se resume ao respeito às liberdades e aos direitos. No entanto, a autora ressalta que a concepção de freios e contrapesos prevê mecanismos de controle de um poder em relação ao outro. Por outro lado, a teoria tradicional da separação dos poderes encampa um enfoque às funções distintas de cada poder.

Nos Artigos Federalistas (1993, p. 350), revela-se cabível, nesta temática, a alusão ao artigo LI: “a grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e

²⁷ A iniciativa legislativa pode ser definida como a possibilidade de uma autoridade competente propor um projeto de lei sobre uma temática. Existem várias classificações, podendo ser mais ampla ou mais restrita a depender da autoridade à qual a Constituição se refere.

²⁸ De acordo com o art. 66, § 1º da CRFB (BRASIL, 1988), “se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

²⁹ Medidas provisórias são uma espécie normativa, cuja iniciativa é do chefe do Executivo, dependendo de urgência e relevância. Depois de já iniciar seus efeitos, o Legislativo a apreciará.

os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros”.

Almeida, Ramiro e Ruivo (2022, p. 31), no mesmo sentido, asseveram, sobre o sistema de *checks and balances*: “como forma de coibir tal concentração absoluta de poder, nasce o sistema dos freios e contrapesos, onde o poder controla o próprio poder, ou seja, cada poder é autônomo e exerce determinada função a ser controlada pelos outros poderes”.

A definição formulada pelos autores sobre o sistema de freios e contrapesos insere, no debate, a concentração de poder. Para Zauli (2010, p. 12), “a formulação clássica da doutrina de separação dos Poderes não comporta a institucionalização dos freios e contrapesos característicos dos ordenamentos jurídicos contemporâneos”. O autor sustenta que a teoria clássica, ao revés, preocupou-se com a independência entre os poderes e não com a interferência recíproca.

Salienta-se a compreensão de que, acerca da nomenclatura da separação dos poderes, Dallari (2011, p. 213) elenca a crítica segundo a qual não ocorre uma separação ou divisão dos poderes propriamente dita, pois o poder se reveste dos atributos da unidade e da indivisibilidade e, por essa razão, não pode ser dividido. Na verdade, a separação ou distribuição se manifesta no que se refere às funções do Estado.

Para além das reflexões conceituais dos mecanismos de freios e contrapesos e a separação dos poderes, Ventura (2016, p. 14) expõe uma dualidade entre a eficiência do Estado e o sistema de freios e contrapesos. Assim, questiona como o controle recíproco deve se comportar frente ao interesse estatal de eficiência. Com aproximação da temática investigada nesta tese, o autor argumenta que “a atuação de políticos opositoristas pode ser entendida como um dos mecanismos de freios e contrapesos a ser enfrentada pelos governos” (VENTURA, 2016, p. 83). Na ocasião em que governo e oposição se confrontam, observa-se a fiscalização da última em relação ao primeiro, visualizando-se uma tendência à investigação e à cobrança de promessas feitas no período eleitoral.

A partir de um estudo sobre os sistemas partidários da América Latina, Melo e Pereira (2012, p. 161) identificam as características da fragmentação do poder e da existência de inúmeros partidos políticos, o que supõe a imprescindibilidade de um modelo de *checks and balances* para o controle, especialmente, das funções do Executivo. No entendimento dos autores, a fragmentação partidária constitui uma forma de controle do Executivo, porque, além de precisar de uma maioria originada de múltiplos partidos políticos para que governe com efetividade, o referido Poder recebe fiscalização parlamentar difusamente.

Pela leitura da Constituição, as CPIs, portanto, configuram um mecanismo de controle do Legislativo a respeito do Executivo. Isso porque o Legislativo opera ativamente com o intuito de criação dessas comissões e o Executivo, em regra, submete-se a uma investigação conduzida pelos parlamentares.

O papel de fiscalização realizado pelas CPIs, desde que desenvolvido e estruturado, pode produzir o sintoma da adequação das decisões do Executivo às pretensões da sociedade como um todo, evitando a prevalência das vontades particulares dos governantes. Isso não significa que todas as investigações capitaneadas pela oposição sejam verdadeiramente vocacionadas à proteção dos direitos dos cidadãos, como se enunciou anteriormente quando da apresentação de ressalva sobre a falta de efetividade das CPIs no que diz respeito à fiscalização ao governo. Em outras palavras, a oposição não é superior ao governo.

Identificam-se, nesse âmbito, três situações possíveis: a) há motivo para a instauração da CPI e a oposição consegue criá-la; b) não existe motivo para a instauração da CPI e a oposição a cria para gerar desgaste político ao governo ou para a obtenção de cargos no Executivo; c) há motivos para a abertura da CPI, mas ela não é criada em virtude da articulação política do governo.

Verifica-se, na segunda ocasião narrada, que a oposição não está protegendo o interesse de seus eleitores. Nesse caso, a criação da CPI possibilita a obtenção de cargos, o desgaste político do governo ou o atendimento a interesses particulares.

Esta tese se preocupa, sobretudo, com a primeira e a terceira situações descritas, pois o governo tem meios de interferir na participação da oposição nas CPIs. Um exemplo é a formação de maioria governista na composição dessas comissões. Na primeira e na terceira ocasiões, a oposição tenta concretizar a responsabilização dos agentes políticos, mas se vê impedida de utilizar os instrumentos necessários para a verificação da responsabilidade.

O sistema de *checks and balances* e a separação dos poderes encontram amparo nas CPIs, porquanto essas comissões integram o Legislativo, representando uma separação das funções do Estado, e representam uma ingerência parcial, devidamente delimitada pela Constituição, de um poder em face do outro.

Melo e Pereira (2012, p. 162) reconhecem a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de freios e contrapesos no Estado por meio, essencialmente, das controladorias, dos tribunais de contas e do Ministério Público. Angelina Figueiredo (2001, p. 690) demonstra

preocupação com a efetividade do sistema de freios e contrapesos, porque opina que boa parte dos países não se alicerça da estrutura mínima para que a fiscalização produza efeitos. Para a autora, houve o fortalecimento institucional do Poder Executivo em detrimento do Legislativo.

Verifica-se, como pertinente, o debate sobre a relação entre os conceitos de *accountability* horizontal e sistemas de freios e contrapesos. O'Donnell (2003, p. 34) endossa a *accountability* horizontal como a incorporação legal da desconfiança, como abordado no começo da tese. Em outras palavras, a previsão de formas de *accountability* horizontal no ordenamento jurídico posicionou a desconfiança como uma postura legítima de um Poder em relação ao outro e de uma agência de controle no tocante a um órgão ou instituição. A falta de confiança plena, nesse passo, consolida a força de democracia, porquanto pressupõe a estruturação de meios de controle entre os detentores das funções de poder político.

No que tange aos interesses particulares e à apropriação da política, Maria Victória Benevides (2016, p. 30) ensina que, se a ideia de se afastar da política se concretizar entre a população em geral, “deixarão a política para aqueles que gostam muito dela, mas só querem exercê-la em função de seus interesses, o que tem consequências para a vida cotidiana de todos nós”. À vista disso, as CPIs, como agências estatais integrantes da *accountability* horizontal, devem fiscalizar outras agências e seus membros, pois a narrativa de corrupção e de usurpação de poder é constante.

Para Nunes (2007, p. 6), a diferença entre *accountability* horizontal e o sistema de freios e contrapesos é que este envolve os Poderes do Estado, enquanto aquela é mais ampla, englobando as controladorias, não vinculadas a um Poder específico, e o próprio sistema de freios e contrapesos.

As CPIs, além de terem poderes de investigação equiparados, ao menos teoricamente, aos do Judiciário, podem acionar o Ministério Público, instituição autônoma, para a fiscalização e a responsabilização de agentes estatais.

Por outro lado, Pelizzo e Pasquino definem a *accountability* horizontal (ou interinstitucional) como “resultado da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos” (2022, p. 10, tradução livre).

Dessa maneira, diante dos três temas trabalhados – separação dos poderes, freios e contrapesos, bem como *accountability* horizontal –, as CPIs encontram-se inseridas em todos, visto que, na separação dos poderes, representam uma agência do Legislativo; no sistema de

freios e contrapesos, evidenciam uma ingerência parcial do Legislativo no que concerne ao Executivo; na *accountability* horizontal, inserem-se em sua gama de órgãos e instituições, respondendo pela fiscalização e pela possibilidade de responsabilização.

A função de legislar pertence, essencialmente, ao Poder Legislativo. Entretanto, nota-se que existem ferramentas com o fim de manutenção do equilíbrio entre as funções conduzidas por cada Poder. Logo, o Judiciário recebeu a incumbência de declaração de inconstitucionalidade das leis³⁰ e o Executivo albergou a faculdade de veto aos projetos de lei (LIMA; PIEVE; AGUIAR FILHO, 2011, p. 484). As mencionadas ferramentas, devidamente previstas na Constituição, são mecanismos voltados para o controle recíproco entre os Poderes, consolidando o sistema de freios e contrapesos.

Um questionamento que aparece constantemente abarca a efetividade das agências de combate à corrupção, como as CPIs e os tribunais de contas. Essa indagação refere-se ao objeto desta tese. Perguntou-se, no começo, se as CPIs, de fato, conseguiriam exercer um papel de uma instituição pertencente à *accountability* horizontal. Não se cuida, pois, da previsão constitucional existente acerca dessas comissões, mas da observância à sua atuação na realidade política municipal.

Em outras palavras, a efetividade mencionada no título desta tese refere-se à capacidade prática de a oposição ocupar cargos estratégicos e a maioria das vagas de titular nas CPIs. Presume-se que, se a oposição tem interesse real nas investigações das condutas dos agentes políticos, ela precisa ter meios para ouvir testemunhas, convocar reuniões e elaborar um relatório final. Já se ressaltou, contudo, que nem sempre a oposição tem a intenção de abrir a CPI pela dúvida sobre uma irregularidade praticada pelo prefeito. Ela pode, simplesmente, abrir uma CPI movida por interesse particular, como a negociação de cargos no governo.

1.3 AS CPIs E A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Historicamente, visualizaram-se diversas formas de relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. No Brasil Império, havia uma concentração das funções do poder político no Poder Moderador, a partir do qual o imperador legislava e executava os atos administrativos, assim

³⁰ A declaração de inconstitucionalidade de uma lei se opera quando o Judiciário identifica que o diploma legislativo ou parte dele não apresenta compatibilidade com a Constituição, o documento mais importante do ordenamento jurídico. A declaração de inconstitucionalidade não precisa se referir a uma lei como um todo, podendo contemplar um ou mais artigos do diploma legal examinado.

como as políticas públicas.

Posteriormente às revoluções liberais burguesas do século XVIII, encampou-se a perspectiva liberal, evitando a concentração das funções em apenas um líder. Assim, na França, houve uma preocupação com a separação dos poderes e a elaboração de estratégias com o escopo de que não se concretizasse o retorno ao momento de absolutismo monárquico.

Nos Estados Unidos da América, após a independência das treze ex-colônias britânicas, instaurou-se uma discussão sobre a viabilidade de uma federação ou de uma confederação³¹, o que impactou, futuramente, na maior liberdade atribuída a cada Estado-membro da federação que se formou.

Não se pretende o esgotamento do cenário histórico acerca das relações empreendidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, considerando que esta tese se situa no campo da Sociologia Política. Assim, realizada uma breve ilustração histórica, verifica-se pertinente a remissão às lições de Montesquieu (2000, p. 168): “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes”. O autor, debruçado nessas constatações, delineou as funções típicas de cada Poder. Diante do mencionado ponto de vista, quanto aos Poderes analisados neste tópico, incumbe ao Legislativo a elaboração das leis, ao passo que, ao Executivo, a execução de resoluções públicas, o que pode ser definido como a execução de medidas que impactem a sociedade, como o direcionamento de verba pública para certo setor.

Um cenário descrito por Benevides (2016, p. 27) sobre a atuação dos parlamentares alude à ideia de que eles não podem legislar visando a interesses privados, tendo em vista que representam os interesses da sociedade. Para Figueiredo (2001), a cooperação entre esses Poderes é estimulada pela concepção de governos de coalizão, em que negociações emergem. Isso porque o Executivo detém o poder de agenda e ampla iniciativa legislativa, ao passo que o Legislativo organiza o processo legislativo. Em consequência disso, “à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo” (FIGUEIREDO, 2001, p. 692).

As CPIs, enquanto componentes da estrutura do Legislativo, em razão dessa conclusão, podem ter dificuldades nos efeitos práticos das investigações sugeridas. É possível, pois, que a

³¹ Na federação, os Estados-membros têm autonomia e, não, soberania. Portanto, esses entes não podem decidir se separar. Na confederação, os aduzidos entes são titulares de soberania, tendo a liberdade de secessão ou separação.

coalizão governamental se torne sólida a ponto de aniquilar as desejadas responsabilizações a partir dos mecanismos de prestação de contas, como as CPIs.

Segundo Couto (1998, p. 46), “no caso das coalizões, em que o Executivo logra obter uma bancada estável de sustentação no Parlamento, aquele Poder costura junto aos parlamentares um acordo que garante, por parte destes últimos, apoio perene”. Se o cenário for de negociações pontuais, configura-se maior instabilidade, de modo que cada assunto demanda articulação política específica, havendo imprevisibilidade, evidenciando possível prejuízo ao exercício do governo (COUTO, 1998, p. 46).

Andrade (1998, p. 22) trabalha a formação de decisões no Poder Legislativo estadual e municipal de São Paulo. Na situação em que analisa a aprovação de emendas parlamentares à proposta de orçamento feita pelo Executivo, conclui que os membros dos partidos políticos com mais proximidade do governo conseguem mais aprovações. A oposição, em contrapartida, não obtém êxito em boa parte de suas emendas.

Couto (1998, p. 46/48) distingue as coalizões de governo em programática e fisiológica. Na primeira, a relação entre o Legislativo e o Executivo se fundamenta em um planejamento com o qual ambos os Poderes concordem. Na última, a fixação do acordo entre os Poderes se estabelece de modo que o conteúdo das proposições legislativas não seja relevante para sua aprovação pelo Legislativo. Quando se encampa uma coalizão fisiológica, como Andrade (1998, p. 22) identifica na sua pesquisa no Estado de São Paulo entre 1992 e 1993, o Parlamento “resigna-se a uma função subalterna no processo decisório e perde em visibilidade e prestígio. O autor adiciona que “o bloco situacionista formado pela colisão fisiológica do governo é bastante sólido: na prática, não há poder que o limite”.

Abrucio (1998, p. 89), por meio do estudo do comportamento do Executivo e do Legislativo em nível estadual, percebe o protagonismo do Executivo e a adequação do Legislativo às exigências do governador. A característica inferida pelo autor concerne a um sistema ultrapresidencialista de governo, visto que o governador ocupa boa parte da articulação política, o Parlamento atua como coadjuvante e a efetividade das ferramentas de *checks and balances* é pequena. O sistema ultrapresidencialista de governo se justifica, assim, porque os mecanismos de freios e contrapesos não produzem os efeitos esperados, restringindo-se a uma

ótica meramente *blasé*³². Assim, o “presidencialismo” na esfera estadual atribuía mais poder ao governador do que um sistema no qual o controle recíproco funcionasse de fato. Identifica-se, assim, a predominância das coalizões fisiológicas de governo, marcadas pela concordância dos parlamentares com os projetos de lei propostos pelo governador, a despeito das temáticas veiculadas, em troca de cargos no Executivo e direcionamento de verbas públicas.

Adicione-se que um dos propósitos da presente tese se refere à efetividade das CPIs como uma ferramenta da *accountability* horizontal da oposição. A oposição parlamentar, para Peres e Bezerra (2020, p. 249), almeja a fiscalização do governo, albergando os interesses das minorias. Os autores explicam que a modernização ensejou a formação de oposição e situação, de modo que o conflito passou a ser previsto e regido pela política no ambiente democrático. Nesse espaço, portanto, naturaliza-se o conflito e, no caso da oposição, ela se coloca na via de crítica, em regra, da situação. Em correlação ao exposto, se a fiscalização capitaneada pelas CPIs não impacta a realidade, não produzindo efeitos, estar-se-ia diante de uma tendência de “ultrapresidencialismo” no âmbito municipal. A ausência de controles entre os poderes e de instituições com efetividade para a exigência de prestação de contas compromete a qualidade do regime democrático.

Conforme Limongi e Figueiredo (1999, p. 23), em análise sobre a influência do Executivo perante o Parlamento, “maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação”. O poder de agenda do chefe do Executivo permite, dessa maneira, a solicitação de urgência para a análise dos projetos cuja iniciativa lhe incumba. O artigo 73, *caput*, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 1990) dispõe: “o Prefeito poderá solicitar urgência para a apreciação de projetos de lei de sua iniciativa”³³.

Sobre a força do Poder Executivo no campo estadual, Tomio e Ricci (2012, p. 211) assinalam:

A dinâmica legislativa das assembleias legislativas estaduais depende dos recursos que os atores políticos podem utilizar. A liberdade constitucionalmente limitada do escopo normativo estadual, o controle do Executivo sobre a agenda legislativa

³² O sentido de *blasé*, nesta tese, diz respeito a uma atitude apática e de aquiescência acrítica. A inspiração do termo decorreu do capítulo “A metrópole e a vida mental”, de Georg Simmel (1973). O autor vincula a atitude *blasé* aos estímulos permanentes, bem como a postura passiva e acrítica trazida pelo advento das grandes cidades.

³³ Em seguida, o § 1º indica que: “Se a Câmara Municipal não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação” (RIO DE JANEIRO, 1990).

(sobretudo no contexto institucional pós-regime militar, significativamente mantido pela CF de 1988) tornaram o governador um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar. Ao contrário do período constitucional anterior ao regime militar, em que os parlamentares tinham mecanismos legislativos que permitiam maior controle sobre o orçamento e a máquina administrativa (ou, pelo menos, podiam competir com o Executivo pela alocação de parcela desses recursos), no período recente resta preferencialmente aos deputados estaduais a estratégia de negociar uma adesão ao Executivo para maximizar o acesso aos recursos orçamentários.

Mais uma vez, confirma-se a predominância do Executivo na esfera estadual, porque, além de ter o poder de agenda, previsto na Constituição, tem ingerência sobre a peça orçamentária que será produzida a cada exercício financeiro, gerando uma posição secundária do Legislativo, que precisa negociar a aprovação de emendas parlamentares reiteradamente.

Além do apontamento de que o Legislativo local, em nível municipal, recebe poucos estudos na Ciência Política, Maria Teresa Kerbauy (2005) sinaliza a forte presença de clientelismo, do fortalecimento do Poder executivo local e da concordância do Legislativo municipal com as decisões dos prefeitos. De acordo com Kerbauy (2005, p. 362), “aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte”. A autora perguntou aos agentes políticos dos Municípios de São Paulo e Santa Catarina, na década de 90, sobre quem teria um poder apenas indicativo nas decisões políticas do ente federativo em questão. Nas respostas, o legislativo e os conselhos municipais aparecem de forma muito clara, corroborando a fraca capacidade dessas instituições de definirem o processo decisório (KERBAUY, 2005, p. 361/362).

A CRFB de 1988 recebeu uma grande modificação: a reorganização do federalismo, porque se reconheceu, expressamente, a autonomia aos entes municipais, podendo legislar diretamente e se autoadministrar. Ressalta-se que os municípios variam de tamanho territorial e de quantidade de população. Além disso, alguns são capitais dos respectivos estados-membros, devendo haver um cuidado com a generalização de inferências sobre as realidades locais (ROCHA; KERBAUY, 2014, p. 20).

Kuschnir (1993, p. 50) escreve sobre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro em perspectiva antropológica, detectando a figura dos parlamentares como mediadora, existindo, ainda, um papel de clientelismo e paternalismo na relação entre os vereadores e os eleitores. A autora notou a dificuldade de o Legislativo investigar o Executivo, eis que o direcionamento de recursos para o atendimento de necessidades da população provém do último. Em virtude de os vereadores representarem a função de mediadores, os eleitores cobram que eles realizem a

interlocução entre suas pretensões e a equipe do Executivo, responsável pela execução das políticas públicas.

Segundo Velho (2001, p. 26), os políticos atuam como mediadores profissionais, “transitam entre o poder público, em seus diferentes níveis, e o universo de eleitores reais ou potenciais, clientes, amigos e conhecidos”. Kuschnir (2001, p. 158) frisa a capacidade dos mediadores de interlocução entre diferentes universos ou perspectivas, não concordando com a generalização de que a mediação está presente em todos os agentes políticos.

Reverberando a procura do Executivo pelos vereadores, Kuschnir (2000, p. 35) pondera que “a rotina dos vereadores gira em torno de três eixos básicos: contatos com a população, trabalho legislativo e contatos com setores do Poder Executivo”. Essa procura, de acordo com a autora, traz inquietação aos vereadores, posto que sabem não ter a mesma capacidade institucional do prefeito.

No que concerne à relação entre o Executivo e o Legislativo nas Câmaras Municipais, Velho e Kuschnir (2000, p. 87) estipulam:

Certamente, o político estará desempenhando seu papel em contextos muito diferenciados, exigindo uma plasticidade de atitudes e comportamentos. Isto é confirmado no relacionamento com o Executivo, com o qual poderá ter relações de hostilidade ou aliança. Ser ligado ao governo facilita, em princípio, o encaminhamento das questões de seus “clientes”. Mas como o governo, em qualquer nível, é sempre heterogêneo e complexo, mesmo os políticos de oposição terão seu espaço para negociar e mediar. De qualquer forma, a sua atividade política estará sempre se caracterizando por um permanente trânsito entre contextos e domínios distintos.

A dificuldade narrada para que o Legislativo investigue e fiscalize o Executivo se fundamenta na lógica de que os vereadores precisam do auxílio do Executivo para a resolução de pendências de seus eleitores. Encarados como clientes dos parlamentares, os cidadãos transitam entre o público e o privado visando ao atendimento de seus interesses. A aproximação dos vereadores com o Executivo ocasionaria maior facilidade para o cumprimento das demandas dos cidadãos. Desse modo, segundo Velho e Kuschnir (2000, p. 87), “a atividade do vereador permite observar com maior clareza o exercício cotidiano da mediação e do potencial de metamorfose, ambos vividos com particular intensidade”.

1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Como visto, a *accountability* significa a prestação de contas, envolvendo a responsabilização do agente público por suas condutas. A *accountability* horizontal, por sua

vez, é aquela conduzida por agências estatais, motivo pelo qual haveria horizontalidade, isto é, em regra, ausência de hierarquia entre elas.

A principal questão do capítulo diz respeito ao enquadramento das CPIs como mecanismos de *accountability* horizontal, tendo em vista a controvérsia teórica acerca da presença nessas comissões dos pressupostos da capacidade de resposta (*answerability*) e do cumprimento (*enforcement*).

Sabe-se que as CPIs investigam um fato determinado em um prazo certo. Preenchem, portanto, o pressuposto da *answerability*, porque buscam a transparência, assim como conseguem reunir depoimentos e outras provas para que, ao fim, seja viável a responsabilização do gestor. Por outro lado, é discutível a presença do *enforcement*. Esse pressuposto se aproxima do poder condenatório ou sancionatório, de acordo com o qual seria possível que aquela agência de *accountability* estipulasse uma pena em caso de apuração de responsabilidade do agente.

Perguntou-se, assim, se o fato de as CPIs não aplicarem sanções diretamente prejudicaria sua classificação enquanto integrantes da *accountability* horizontal. Nesta tese, entendeu-se que as CPIs, embora não condenem diretamente, devem ser consideradas instrumentos de *accountability* horizontal. Percebeu-se, ainda, que a discussão sobre o *enforcement* diz mais respeito à efetividade, entendida como produção de efeitos na realidade, das comissões do que a seu enquadramento como mecanismos de *accountability*.

Essa conclusão se embasa na percepção de que as CPIs se caracterizam pelo *enforcement* indireto. Elas podem, dessa maneira, reunir provas a partir da convocação de testemunhas, dos investigados e decretar a prisão em flagrante, por exemplo. Não se faz necessário que essas comissões condenem, porque a própria CRFB determina, se for o caso, o encaminhamento de suas conclusões ao Ministério Público. Além disso, as CPIs geram efeitos práticos, como a divulgação da mídia sobre sua existência, o que já causa um impacto nos cidadãos, os quais tendem a ampliar suas cobranças quanto aos políticos que elegeram e estão sendo investigados.

Superada essa controvérsia, destaca-se, ainda, que dois posicionamentos se manifestam sobre a comparação entre *accountability* horizontal e *checks and balances*. O primeiro entendimento defende que são expressões sinônimas, pois representam o controle interinstitucional. O segundo sustenta que a *accountability* horizontal é mais ampla e abrange o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Acolheu-se, neste trabalho, a última compreensão, porquanto o sistema de freios e contrapesos engloba o controle de um Poder em

relação ao outro, ao passo que a *accountability* horizontal, além de albergar o controle entre Poderes, contempla outras agências estatais, como controladorias e o Ministério Público, os quais não se vinculam a um Poder específico, mas são agências controladoras estatais.

Por fim, constatou-se que, no âmbito municipal, a tendência é de os vereadores agirem como mediadores, procurando, dessa forma, atender aos interesses de seus eleitores a partir da boa relação com o Executivo, ao qual foi assegurado grande poder pela Constituição de 1988, como o poder de agenda dos prefeitos. Concluiu-se que a oposição tem dificuldades em fiscalizar efetivamente o chefe do Executivo, seja pela coalizão de apoio legislativo que ele obtém, seja pelos instrumentos legais que o favorecem. As CPIs, assim, podem se sujeitar a uma cooptação pelo Executivo.

O capítulo seguinte trabalha na construção do objeto da pesquisa, que são as CPIs, explicando sua origem, seus limites, suas controvérsias jurídicas e sua regulamentação na cidade do Rio de Janeiro.

2 CONSTRUINDO O CONCEITO DAS CPIs

2.1 BREVE HISTÓRICO

As CPIs foram instituídas, historicamente, com base em costumes ou por meio da positivação de regras nos textos constitucionais. As atribuições dessas comissões são mencionadas genericamente, isto é, não ocorre, na prática, uma delimitação a respeito das incumbências dos referidos órgãos, porquanto se pretende que tenham uma atuação abrangente no âmbito fiscalizatório. Em Portugal, por exemplo, sua origem foi em 1838, período no qual poucas ferramentas de investigação parlamentar eram observadas em outros Estados soberanos (MIRANDA, 2000, p. 33).

Ressalta-se que não existe propriamente um consenso sobre a ocasião histórica em que se criou a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito. Por exemplo, para Vasconcelos (2021, p. 7), o período do exercício da monarquia por Eduardo II, da Inglaterra, é apontado como o momento em que houve a primeira instauração de uma dessas comissões. Para o autor, no fim do século XVI, portanto, mais especificamente em 1571, foi criada a primeira comissão investigativa, cuja finalidade contemplou questões eleitorais. É possível, também, a citação de investigações realizadas no Parlamento Inglês no século XIV, de comissões investigativas na Câmara dos Comuns no século XVIII e da atuação de monges budistas em prol do interesse da população (VASCONCELOS, 2021, p. 7).

Ainda a respeito das origens das CPIs na Inglaterra, o parlamentarismo inglês é conhecido por um acentuado desenvolvimento das funções legislativas. Inicialmente, essas comissões visavam à investigação de fatos eleitorais, tendo, posteriormente, obtido avanços em termos de amplitude de seus propósitos (ZOUAIN, 2011, p. 388).

O aludido debate acontece, na medida em que não se vislumbra, nas diversas obras sobre as Comissões Parlamentares³⁴, uma delimitação acerca do que se considera como uma CPI. A divergência aferida entre os historiadores diz mais respeito à existência da primeira CPI, e não propriamente, às influências históricas que ocasionaram maior impulsionamento ao direito de investigação dos parlamentares. Logo, o aumento da relevância das investigações conduzidas pelo Poder Legislativo decorreu não apenas de uma circunstância histórica isoladamente considerada, mas de um conjunto de fatores da realidade que acarretou caracteres

³⁴ Com escopo ilustrativo, citam-se Miranda (2000), Vasconcelos (2021) e Zouain (2011).

imprescindíveis aos trabalhos das comissões.

Sobre qual foi a primeira CPI, uma sugestão que pode ser oferecida é na perspectiva de que não se tratou propriamente da criação da primeira CPI, tendo acontecido, na verdade, um estabelecimento embrionário de características correlatas a essas comissões, sobretudo no que se refere aos poderes investigatórios. Inicialmente, houve, segundo indicado anteriormente, uma preocupação de cunho eleitoral, ao passo que, em circunstâncias posteriores, iniciou-se uma ampliação do direito de investigar pelos parlamentares.

No século XVII, relatou-se a formação de uma comissão parlamentar, pela Câmara dos Comuns, mediante a qual a população seria convidada à apresentação de experiências na temática de navegações, de forma que, depois da consulta, foi criada uma lei relacionada à navegação de cabotagem. Posteriormente, houve a criação de comissões que objetivaram a investigação da Marinha da Inglaterra. As ex-colônias britânicas na América foram influenciadas pelos costumes ingleses e, conseqüentemente, criaram, em seus territórios, algumas comissões parlamentares de investigação (VASCONCELOS, 2021, p. 7).

Na Alemanha, atos especiais eram responsáveis pela instauração das CPIs. Em 1849, já podia ser constatada a utilização dessas comissões com o propósito de investigação. A Constituição de Frankfurt permitia a criação dessas comissões, enquanto a Constituição de Weimar, tendo em vista a maior recorrência na utilização desses instrumentos de investigação, previu, em 1919, o direito de instauração, pela Câmara, das referidas comissões. Na Itália, em 1868, enunciou-se, no Regimento da Câmara dos Deputados, a criação das CPIs, as quais se limitavam a investigações eleitorais. Na Argentina, o Senado tem sido o real protagonista de criação das citadas comissões, devendo ser elencado o fim do século XIX como a circunstância de criação da primeira CPI. No Uruguai, ainda que sua primeira Constituição, de 1830, não tenha previsto expressamente a possibilidade de formação das comissões, tornou-se um costume constitucional que, após um tempo, foi positivado nas Constituições de 1918 e de 1934 (ZOUAIN, 2011, p. 392).

Sob a repercussão da Constituição de Weimar, de 1919 e da experiência norte-americana, as CPIs foram expressamente consignadas, no Brasil, apenas na Constituição de 1934. Apesar de terem acontecido tentativas de que essas comissões estivessem presentes em textos constitucionais anteriores e da breve menção no Regimento do Senado, não obtiveram reconhecimento e desenvolvimento até 1930. A Constituição de 1937 não as promulgou expressamente. A Constituição de 1946 retomou a previsão expressa acerca dessas comissões.

Em seguida, as Constituições de 1967 e de 1988 mantiveram a previsão do instituto (FERREIRA FILHO, 2022, p. 143).

No que se refere ao cenário brasileiro de adoção das CPIs, é válida a compreensão de que a Constituição de 1934 foi inédita no sentido de positivação de um órgão do Poder Legislativo com intuito de investigação. O inquérito, em si, demonstra o direito de investigação a ser desempenhado pelos parlamentares.

A Constituição de 1934, em seu artigo 36, utilizou a nomenclatura “Comissões de Inquérito” e atribuiu a responsabilidade por sua criação somente à Câmara dos Deputados. Sujeitou, ainda, a abertura das comissões ao requerimento da terça parte dos membros da Câmara e abordou a aplicação de normas de processo penal enunciadas no Regimento Interno. Dessa forma, identifica-se um ambiente ainda embrionário a respeito das CPIs, tendo sido a legitimidade atribuída a apenas uma Casa Legislativa. A Constituição de 1934, influenciada pela Constituição dos Estados Unidos da América, previu, portanto, um instituto já consolidado em território norte-americano. Não ocorreu, ainda, uma delimitação temporal expressa a respeito da duração das CPIs.

A Constituição de 1937 suprimiu, pois, a previsão concernente às Comissões de Inquérito, ante a presença de um regime ditatorial. A existência de comissões de investigação não se compatibilizava com as intenções autoritárias. As imposições governamentais, portanto, afastaram o intuito investigativo preconizado na Constituição de 1934. A Constituição de 1946 retomou a previsão expressa das chamadas “Comissões de Inquérito”, mantendo as características traçadas pela Constituição de 1934 quanto ao fato determinado a ser investigado e à terça parte dos membros da Casa Legislativa. A inovação foi a menção expressa ao Senado Federal como possível Casa Legislativa a instaurar uma Comissão de Inquérito³⁵.

Na Constituição de 1988, as Comissões Parlamentares de Inquérito foram previstas expressamente no artigo 58, § 3º, retomando previsões de Constituições anteriores no sentido de possibilitar a criação dessas comissões, em conjunto ou separadamente, pela Câmara dos

³⁵ A Constituição Brasileira de 1967, a seu turno, manteve as inovações trazidas pela Constituição anterior, a de 1946, acrescentando, porém, o requisito temporal, isto é, para além da investigação de um fato determinado, as “Comissões de Inquérito” deveriam apresentar um prazo certo de duração. Houve, além disso, um importante acréscimo, qual seja, o da previsão segundo a qual a Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderiam criar as Comissões em conjunto ou separadamente, zelando, assim, pela coordenação dos trabalhos legislativos em prol das investigações. Em seguida, editou-se a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que alterou completamente a Constituição de 1967, considerando o período ditatorial que se instalou no Brasil, o regime ditatorial militar. Diante desse cenário, embora as Comissões de Inquérito tenham sido mantidas com a citada emenda, consignou-se que foram limitadas as despesas com viagens dos membros das CPIs.

Deputados e pelo Senado Federal. Além disso, o texto constitucional previu o quórum de um terço dos membros de cada Casa Legislativa como necessário para a instauração dos mencionados órgãos e delimitou a investigação a um fato determinado e em prazo certo.

Para além das previsões reiteradas de Constituições anteriores, a Constituição Brasileira de 1988 apresentou inovações, como a indicação dos poderes das comissões, cuja abrangência alcança as faculdades das autoridades judiciais e o encaminhamento a órgãos de investigação, por exemplo, o Ministério Público, com o fim de apuração e responsabilização dos infratores. Do texto constitucional infere-se uma tentativa do poder constituinte originário³⁶ de atribuição de responsabilidades, isto é, as CPIs não teriam uma missão somente aparente e inefetiva. Objetivou-se uma real responsabilização dos investigados que tenham cometido condutas irregulares ou não razoáveis.

2.2 LINHAS CONCEITUAIS

As CPIs são órgãos pertencentes ao Poder Legislativo, que têm a atribuição constitucional de investigação. No âmbito do Poder Legislativo, configuram-se funções típicas a produção de leis e a fiscalização. A função fiscalizatória compreende uma função tipicamente pertencente ao Poder Legislativo, pois existem previsões constitucionais a respeito dessa incumbência, como os artigos 49, X e 70 da Constituição Brasileira de 1988, os quais remetem à atuação desse Poder na fiscalização do Executivo e no controle das contas públicas (PADILHA, 2019, p. 450).

Evidencia-se, nessa perspectiva, que a função fiscalizatória das Comissões Parlamentares de Inquérito é tipicamente atribuída ao Poder Legislativo. Trata-se do chamado controle parlamentar, que se propõe à análise de aspectos administrativos e financeiros. Logo, no desempenho da função fiscalizatória, essas comissões poderão investigar objetos relacionados à gestão do bem público e às contas públicas. São dimensões que permitem um melhor aproveitamento desses organismos, os quais poderão encaminhar suas conclusões ao Ministério Público com o propósito de responsabilização. Apesar de a Constituição versar, em seu texto, apenas a respeito do Ministério Público, é possível a conclusão de que outros organismos administrativos podem ser notificados quanto ao relatório final advindo das perquirições conduzidas pelas CPIs (MORAES, 2024, p. 480).

³⁶ É o poder responsável pela criação de uma nova Constituição, rompendo com a ordem jurídica anterior.

O conceito das CPIs confunde-se com suas funções, porque, a partir de suas finalidades, depreende-se sua caracterização perante o ordenamento jurídico. O controle desempenhado por essas comissões permite uma investigação, sobretudo, afeta aos atos do Poder Executivo, podendo, inclusive, contemplar atos praticados pela administração indireta³⁷, como as autarquias, as fundações públicas de direito público, as agências reguladoras, as agências executivas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Quando se questiona, em determinada situação fática, a legitimidade da atuação das CPIs, faz-se importante a averiguação do tema investigado pelo organismo legislativo. O assunto, que é objeto de investigação, deve ter pertinência com as atribuições da Casa Legislativa (BARROSO, 1999, p. 353).

É possível, assim, a conceituação das Comissões Parlamentares de Inquérito enquanto órgãos do Poder Legislativo responsáveis pela investigação de fatos determinados em um período temporal específico. Em outras palavras, são organismos ou órgãos, visto que não é formada uma nova pessoa jurídica para cada comissão e, por isso, não são conceituadas como entidades. Além disso, integram o Poder Legislativo, um dos Poderes da República Federativa do Brasil, responsabilizando-se pela função típica de investigação.

Prioritariamente, as CPIs investigam fatos determinados e relacionados ao Poder Executivo. A gestão dos bens públicos e a administração dos recursos públicos são temáticas de interesse, não apenas do Executivo, como também dos demais Poderes, quais sejam, o Legislativo e o Judiciário.

Montesquieu (2000, p. 197), em “O Espírito das Leis”, manifesta sua intenção de pesquisa sobre os três poderes, aduzindo que “gostaria de pesquisas, em todos os governos moderados que conhecemos, qual é a distribuição dos três poderes e através disso calcular os graus de liberdade de que cada um pode gozar”.

Nos Artigos Federalistas, Madison (1993) ressalta a necessidade do sistema de freios e contrapesos, porque o governo precisa ser controlado (artigo 51). Um Estado, marcado pelas funções legislativa, jurisdicional e executiva, deve apresentar previsões constitucionais com o intuito de preservação das instituições políticas.

Como explicitado em uma das mais célebres passagens dos Artigos Federalistas (Artigo LI): “mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natura humana? Se os homens

³⁷ É composta por entidades, as quais são dotadas de personalidade jurídica própria.

fossem anjos, não seria necessário governo algum” (1987, p. 350). Além disso, são fundamentais, nas instituições políticas, instrumentos de controle recíproco. Sob esse ponto de vista, as CPIs são órgãos integrantes do Poder Legislativo cujo intento é o de investigação, principalmente, do exercício das atribuições do Executivo.

2.3 DESCRIÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

De acordo com a CRFB, o Poder Legislativo pode criar comissões permanentes e temporárias. As CPIs, uma vez que controlam e investigam temáticas relacionadas ao denominado “interesse público”, têm delimitação temporal. As delimitações constitucionais a respeito da instauração das referidas comissões contemplam o requerimento mínimo de um terço dos parlamentares, assim como a investigação de fato determinado (específico) em prazo certo (previsto no regimento interno da Câmara Municipal) (BARCELLOS, 2020, p. 338).

O requisito do “fato determinado” significa a especificidade exigida do Poder Legislativo no que se refere ao objeto de investigação. Além do objeto principal, é possível que, no decorrer da prática de controle legislativo, fatos correlatos sejam identificados, os quais poderão ser investigados a partir de uma retificação do conteúdo que seria inicialmente analisado. O contraditório³⁸ e a ampla defesa³⁹, direitos constitucionais, impedem uma investigação genérica, devendo ser preciso o objeto para que seja oferecida uma defesa adequada aos investigados (PAIM, 2008, p. 23). Os princípios do contraditório e da ampla defesa encontram-se positivados no art. 5º, LV, da Constituição (BRASIL, 1988) e garantem, em processos judiciais ou administrativos e aos acusados em geral, a faculdade de produção de provas, a reação perante as manifestações da parte contrária e a possibilidade de contribuir na formação do convencimento do magistrado. As Comissões analisadas, tendo sido expressamente equiparadas na Constituição, em termos de poderes de investigação, às autoridades judiciais, precisam conferir, aos acusados e demais pessoas ouvidas, os citados direitos constitucionais, sob pena de ilicitude das provas produzidas no âmbito dessas CPIs.

A gestão da coisa pública é um fator importante para que se averigüe a ocorrência de delimitação no objeto da CPI. Os eventuais poderes investigatórios das comissões, por exemplo,

³⁸ O contraditório permite que as versões de cada parte do processo sejam ouvidas pelo órgão julgador. Se uma parte alega que tem direito, a parte contrária pode se manifestar negando o direito do requerente.

³⁹ A ampla defesa compreende as provas que podem ser produzidas por cada parte para confirmar suas alegações no processo. Um exemplo é trazer testemunhas que comprovem um fato sustentado pela parte solicitante.

na hipótese de afastamento de sigilos, que representam exceções ao direito fundamental da intimidade, não podem implicar um ultraje indevido. A circunstância concreta determinará a possibilidade de utilização adequada dos poderes pelas CPIs. O princípio federativo deve guiar, também, a atuação delas, porquanto cada ente da federação é autônomo, ou seja, pode produzir suas próprias leis e administrar seu respectivo território (MORAES, 2000, p. 282).

A possibilidade de investigação de fatos correlatos pelas CPIs diz respeito ao cumprimento das atribuições, previstas na Constituição, para o Poder Legislativo (ZAULI, 2011, p. 202). Não se trata unicamente da investigação de um fato apartado da realidade, mas sim de um estudo sobre uma temática, cujos resultados podem trazer novos objetos.

Em uma proximidade com os ditames de Direito Processual Penal, pode-se inferir a serendipidade⁴⁰, ou crime achado, como um conceito que justifique o controle de fatos conexos. Ainda que não tenha relação direta e imediata com o objeto da CPI, caso se amolde ao denominado “interesse público” e às atribuições constitucionais do Parlamento, nota-se, enquanto viável, a edição⁴¹ de seu conteúdo ou, até mesmo, a abertura de uma nova CPI, respeitado o quórum de um terço dos parlamentares. Vasconcelos (2022, p. 352) acrescenta que “pessoas não são investigadas, apenas fatos”. Apesar dessa afirmação, conclui-se que pessoas podem ser ouvidas na investigação conduzida pela CPI, motivo pelo qual se justifica a proteção de seus direitos fundamentais, como o direito ao silêncio.

2.3.1 Determinação do fato a ser investigado

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) empreende uma tentativa de conceituação de “fato determinado”, dispondo, no artigo 35, § 1º, que esse fato se associa ao “acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”. Aguiar (2008, p. 59) sugere que a própria definição subscrita pelo Regimento Interno não se faz precisa. Ocorre, nesse sentido, uma subjetividade do intérprete no tocante ao que significa um acontecimento de relevante interesse. Desse modo, existem CPIs, na prática, que abordam, desde questões afetas à saúde, como relacionadas à distribuição

⁴⁰ Termo utilizado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, no HC 129.678/SP do STF, em que foi analisada a possibilidade de serem encontrados crimes conexos ao principal, objeto da investigação, na interceptação telefônica.

⁴¹ Também denominado “aditamento”.

salarial dos servidores públicos.

O primeiro requisito, portanto, relacionado à determinação do fato a ser investigado, pressupõe uma descrição do objeto de análise pela comissão, sobretudo no ato de instauração. Na qualidade de ato de instauração, devem ser abarcados o documento original, aquele que se responsabiliza pela motivação da abertura da comissão e o requerimento parlamentar que embasa a necessidade da criação dessa CPI⁴². Além disso, a formulação de uma defesa demanda o conhecimento dos fatos, porque, a partir dessa ciência, será possível uma argumentação concretamente fundamentada. A Constituição de 1988, dessa forma, requer a especificidade do objeto, seja para a defesa dos investigados, seja para as próprias diligências que serão norteadas pela comissão. Logo, o fato indeterminado é incompatível com a instauração de uma CPI.

2.3.2 O prazo das CPIs

O segundo requisito apresentado CRFB acerca da criação das CPIs abrange o “prazo certo”. Assim como no primeiro requisito, sinaliza-se uma indefinição semântica, visto que a única inferência possível é a de que as CPIs precisam ter um prazo delimitado. Em outras palavras, não podem durar indeterminadamente, até porque os fatos investigados geram, em algumas ocasiões, responsabilização de pessoas, que são ouvidas, portanto, enquanto investigadas. Caso ocorressem sucessivas prorrogações a ponto de ocasionar uma indefinição dos prazos para término dos trabalhos da CPI, haveria violação frontal ao direito de defesa e da duração razoável do processo.

Incumbiu, no plano infraconstitucional⁴³, a definição desse “prazo certo” aos Regimentos Internos das Casas Legislativas no âmbito federal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989), no artigo 35, § 3º estabelece que “a Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”. Por outro lado, o Regimento Interno do Senado Federal tem redação mais ampla (BRASIL, 1970), no artigo 76, § 4º: “em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”. O artigo 152, do mesmo Regimento,

⁴² Esses documentos são relevantes com o propósito de permitir o exercício do direito de defesa pelas pessoas ouvidas e investigadas.

⁴³ O termo “infraconstitucional” representa uma hierarquia abaixo da Constituição, ou seja, as normas infraconstitucionais devem respeitar as normas constitucionais (KELSEN, 1999, p. 155).

prevê a possibilidade de prorrogação do prazo da CPI, porém, por meio de uma interpretação sistemática, denota-se que a prorrogação somente pode ser operada no período de uma legislatura, o qual corresponde a quatro anos.

Diante da definição, nos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa, sobre o prazo que deve ser respeitado pelas CPIs, Tácito (1999, p. 321) posiciona-se no sentido de que, esgotado o prazo de desenvolvimento das tarefas dessas comissões, ainda que seja produzido um relatório final, as referidas conclusões não seriam válidas.

De acordo com o autor, “diante da comprovada violação do prazo obrigatório para conclusão dos trabalhos e, *a fortiori*, perante o ato declaratório do Presidente da Assembleia Legislativa, a CPI em causa teve extinta a sua criação” (TÁCITO, 1999, p. 321). Desse modo, na compreensão do autor, o relatório final da CPI deve ser produzido no prazo concedido pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas. Se o relatório não for produzido nesse prazo, não poderá ser posteriormente publicado.

Conquanto o aduzido posicionamento seja uma compreensão clássica quanto à conclusão das CPIs, nota-se que a generalização do ponto de vista segundo a qual o termo final impede a publicação do relatório final dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito vulnera as atribuições constitucionais traçadas para o Poder Legislativo. A mera publicação posterior não representa, assim, usurpação de regras da Constituição, mas a consolidação de um conjunto de informações que foi recolhido para assegurar o chamado “interesse público” pela doutrina administrativista⁴⁴. A CMRJ, por exemplo, endossa a possibilidade de prorrogação do prazo para a entrega de relatório final (RIO DE JANEIRO, Precedente Regimental nº 22, 2002).

2.3.3 O número de requerentes

O terceiro requisito apontado, pela Constituição, a respeito da criação das CPIs refere-se ao requerimento mínimo de um terço dos membros da Casa Legislativa. O STF⁴⁵ argumentou

⁴⁴ É pertinente a afirmação, assim, de que o próprio Poder Executivo e a Administração Indireta (como autarquias e fundações públicas de direito público) poderiam se beneficiar do término do prazo certo para a conclusão dos trabalhos das CPIs no intuito de que não sejam responsabilizados por seus atos ilícitos. A interpretação mais coerente com a temática insere o prazo propriamente dito como um requisito constitucional, mas que deve admitir uma mitigação, a qual corresponde à publicação do relatório final, bem como de suas conclusões. Não seria adequado, portanto, o desenvolvimento de trabalhos das CPIs para que uma questão estritamente temporal impedisse posteriores responsabilizações.

⁴⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 24.849/DF, Relator: Min. Celso de Mello, Voto Min. Celso de Mello, 2005, p. 1405.

que essas comissões são uma prerrogativa das minorias parlamentares. De acordo com o Min. Relator, “a maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada CPI, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito subjetivo que lhes é assegurado”.

Isto supõe o reconhecimento do direito de oposição. A formação dessas comissões representa, logo, um direito subjetivo das minorias parlamentares, pois permitem o desempenho de uma função tipicamente legislativa, o controle.

O critério, para identificação das minorias parlamentares, é meramente numérico, o que não evita uma problematização tocante ao conceito de “minorias”. No contexto de proteção aos Direitos Humanos, entende-se como “minorias” não apenas uma parcela proporcionalmente inferior à outra em termos numéricos, mas também aquelas parcelas que foram submetidas a certo processo de perseguição, de não aceitação no âmbito social.

Especificamente quanto ao direito das minorias parlamentares, o STF, em sua argumentação, ressalta o aspecto formal da terça parte dos parlamentares, o que possibilita uma interpretação restritiva do texto constitucional. Em outras palavras, não seria possível se admitir a criação das CPIs, por exemplo, com o apoio de menos da terça parte dos parlamentares.

A decisão da Suprema Corte Brasileira⁴⁶ sobre a proteção ao direito das minorias parlamentares na criação das CPIs é um possível exemplo para as reflexões de Silveira (2012, p. 66), consoante as quais as medidas judiciais “servem-se como instrumentos de oposição, no sentido de ter seu uso fadado ao comportamento estratégico de minorias desprotegidas no cenário político, que buscam no Judiciário a última voz”. O autor destaca, portanto, o papel do Poder Judiciário de contenção das maiorias, o que é conhecido como caráter contramajoritário⁴⁷ das Cortes Constitucionais.

Em relação às constantes necessidades de manifestação pelo STF, Souza (2021, p. 101) salienta que “não se sustenta, portanto, a assertiva de violação ao Princípio da Separação dos

⁴⁶ O Supremo Tribunal Federal é a Corte Constitucional brasileira e amparou o direito das minorias na decisão que assegurou a formação das CPIs pelo requerimento de um terço dos parlamentares. Nas CPIs federais, o acionamento ao STF é recorrente com o escopo de garantia do direito de oposição. A argumentação prevalecente orienta-se no viés de que o direito de oposição fortalece a democracia, sendo possível que todos sejam ouvidos, ainda que não representem, numericamente, uma parcela significativa de um conjunto.

⁴⁷ Barroso (2023, p. 1670) destaca que “Supremas cortes e cortes constitucionais têm um papel decisivo em governos populistas, às vezes para bem e outras para mal. Quando conseguem preservar sua efetiva independência, elas funcionam como importante anteparo contra o avanço sobre as instituições democráticas”. Para o autor, o papel contramajoritário do Judiciário evidencia sua função de respeito aos direitos fundamentais e de controle das maiorias eventuais.

Poderes pois o Supremo Tribunal Federal interveio no funcionamento de outro poder para assegurar a integridade e a supremacia da Constituição”. Nesse caminho, em virtude da única alternativa, no campo fático, ser a procura ao Poder Judiciário, ocorre uma argumentação de que o referido poder estaria usurpando suas competências constitucionais. O exemplo mencionado pelo autor alberga a “CPI da Pandemia” (2021), à qual não foi concedido o devido prosseguimento pelo Presidente do Senado Federal, tendo sido crucial a impetração de um mandado de segurança perante a Corte Constitucional brasileira com o intuito de proteção aos direitos das minorias parlamentares. Assim, na hipótese da “CPI da Pandemia”, mesmo que o requisito formal de um terço dos parlamentares tenha sido preenchido, houve inércia do Presidente do Senado Federal quanto à instauração dos trabalhos da comissão.

2.3.4 A composição das CPIs

O princípio da representação partidária proporcional é garantido na Constituição⁴⁸. Um mecanismo utilizado, na prática, com o fim de impedir o desenvolvimento das CPIs traduz-se na ausência de indicação, pelos partidos políticos, dos membros a cumprirem, nessas comissões, a representação partidária proporcional⁴⁹ (BIM, 2005, p. 34).

Conforme Oliveira (2021, p. 60), a CPI tem etapas distintas, como sua criação e seu desenvolvimento. Se, numericamente, é possível que uma minoria parlamentar instaure uma CPI, isso não garante que a composição dessa comissão será preenchida pela minoria, o que pode gerar um desequilíbrio de forças. Nas palavras do autor, “finda a criação e iniciada a fase de funcionamento da CPI, não há garantia constitucional de que a minoria poderá controlar os passos que a comissão irá dar – que serão em regra decididos pela maioria”.

Diante dessa constatação, nota-se que a Constituição visou à contribuição da minoria parlamentar, definida como de um terço, para a criação das CPIs. Entretanto, no plano da composição, em virtude do princípio da representação partidária proporcional, há um afastamento dessa proteção às minorias, visto que os partidos políticos proporcionalmente mais

⁴⁸ O art. 58, § 1º, da Constituição dispõe: “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

⁴⁹ Bim (2005, p. 34) esclarece que “alguns partidos podem recusar-se a indicar os membros a que têm direito para completarem a composição proporcional de que fala o §1º do art. 58 da Magna Carta e, concomitantemente, o órgão responsável por sua efetivação pode alegar que, sem a composição proporcional, não há como se instalar qualquer comissão parlamentar, incluindo a CPI”.

representados no órgão legislativo terão acesso a mais lugares nas comissões em questão.

Bim (2005, p. 36), no mesmo entendimento compartilhado por Oliveira (2021, p. 60), frisa que “as CPIs são, por excelência, instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar, instrumento que não é conduzido por esta, que apenas a inicia, residindo na deflagração do debate público o cerno do controle”. Existe, assim, uma separação entre a instauração e o desenvolvimento das CPIs. Na instauração, a minoria parlamentar tem garantia constitucional para atuar, devendo preencher o requisito de, ao menos, um terço dos parlamentares. No desenvolvimento, o critério, geralmente, utilizado para a composição das comissões é o da proporcionalidade partidária e, se a maioria dos parlamentares e/ou dos partidos políticos for de base governista, os passos a serem trilhados pela CPI dependerão da proporcionalidade partidária, ocasionando possível falta de efetividade nas investigações.

Observa-se que o papel das minorias, sobretudo inicialmente, direciona-se à deflagração da CPI, e não especificamente, à condução dos debates. Uma possível crítica para essa realidade institucional advém da possível deturpação realizada pela maioria parlamentar, que, fundamentada na representação partidária proporcional, pode favorecer os interesses do Poder Executivo ao qual estejam alinhadas politicamente⁵⁰.

2.4 A LIMITAÇÃO DOS PODERES DAS CPIs

A Constituição Brasileira não estabelece um rol taxativo de poderes referentes às CPIs, porquanto afirma que elas “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas” (BRASIL, 1988). Houve, pois, uma equiparação entre os poderes das autoridades judiciais e os poderes dos membros das CPIs, de modo que algumas situações concretas foram encaminhadas para análise do STF. A finalidade dessa judicialização foi o correto entendimento sobre os ditames constitucionais quanto aos limites de atuação das CPIs.

Uma vez que esta pesquisa se propõe à compreensão do papel das CPIs na *accountability* horizontal, é importante a verificação de seus limites. O objetivo é analisar quais as possibilidades a CPI tem para executar suas deliberações. Por exemplo, se, durante as investigações, surgiu um indício de que um agente político está cometendo crimes, as CPIs

⁵⁰ É relevante o apontamento de que a Constituição faz uma recomendação para o respeito à proporcionalidade partidária nas comissões, não se trata de obrigação. Assim, com o objetivo de garantia dos direitos das minorias, faz-se possível a aplicação de outros critérios.

federais e estaduais podem, independentemente do Judiciário, determinar a quebra dos sigilos bancário e telefônico do investigado.

Saleme (2022, p. 259) expõe circunstâncias em que a CPI não poderá atuar, como “a quebra do sigilo das comunicações, a busca domiciliar e a ordem de prisão, salvo nos casos comuns de flagrante delito”. O autor explica que determinadas medidas estão vinculadas ao princípio da reserva de jurisdição, cujos efeitos limitam a atuação das CPIs, apesar da expressa equiparação das comissões às autoridades judiciais. A título ilustrativo, na hipótese de quebra do sigilo das comunicações, a reserva de jurisdição demanda uma ordem judicial proferida estritamente para um caso concreto, razão pela qual não seria possível uma interpretação ampliativa para permitir a quebra do sigilo dessas comunicações por deliberação dos membros das CPIs.

O art. 1º da Lei nº 9.296 de 1996 refere-se à interceptação de comunicações telefônicas no âmbito processual penal e prescreve que “dependerá de ordem do juiz competente da ação principal, sob sigilo de justiça” (BRASIL, 1996). Assim, percebe-se que somente a decisão de um juiz poderia suprir a exigência legal, não podendo as CPIs realizar, conseqüentemente, o afastamento do sigilo das comunicações.

A fundamentação emitida pela Suprema Corte, para a vedação ao decreto de indisponibilidade de bens pelos membros das CPIs, adveio da reserva absoluta de jurisdição, isto é, hipóteses nas quais apenas as autoridades judiciais podem ter ingerência. Apesar de a Constituição ter aproximado os poderes das CPIs aos das autoridades judiciais, existem temas que demandam um exame pontual pelo Poder Judiciário e, por isso, não se admite sua veiculação a partir de decretos das CPIs. Além disso, até mesmo para faculdades das CPIs, como a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico, exige-se a fundamentação com base no art. 93, IX, da Constituição (BRASIL, 1988). Em regra, anteriormente a uma medida extrema como é a indisponibilidade de bens, deve ser garantido ao indivíduo o respeito a contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Incumbe, ao juiz, na execução de suas funções, uma análise minuciosa sobre a indisponibilidade, que deve ser uma medida excepcional.

No Mandado de Segurança nº 23.480, do Rio de Janeiro, o STF consignou a “incompetência da Comissão Parlamentares de Inquérito para expedir decreto de indisponibilidade de bens de particular, que não é medida de instrução”. Em seguida, a Corte Constitucional Brasileira admitiu a quebra de sigilos fiscal, bancário e de registros telefônicos pelos membros das CPIs, desde que houvesse uma decisão fundamentada (BRASIL, Supremo

Tribunal Federal, MS nº 23.480/RJ, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 2000, p. 61).

O Mandado de Segurança nº 23.851, do Distrito Federal, corrobora a necessidade de fundamentação adequada nas decisões que limitam direitos fundamentais, como a privacidade. Assim, prevaleceu que “a quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS nº 23.851/DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2001, p. 308).

Assim, as decisões reiteradas do STF têm assegurado proteção aos direitos fundamentais quando decisões das CPIs interferem na esfera privada dos indivíduos. Mesmo que a Constituição autorize a equiparação dos poderes das CPIs aos das autoridades judiciais, ocorrem delimitações traçadas pela Corte Constitucional. Em relação ao sigilo telefônico, conforme foi observado, prevalece que é permitida a quebra de sigilo de dados telefônicos, ou seja, possibilita-se a consulta à lista de números das pessoas com os quais o investigado conversou, ao passo que o conteúdo da comunicação em si está acobertado pela cláusula de reserva de jurisdição, não podendo ser objeto de decisão das CPIs. Embora seja admitida a utilização de dados decorrentes da quebra de sigilo telefônico, a mencionada decisão deve ser fundamentada e concreta, não podendo alegações genéricas possibilitar o vasculhamento indevido de dados protegidos pelo direito fundamental à intimidade.

No *Habeas Corpus* nº 71.039, do Rio de Janeiro, o mesmo tribunal entendeu que a CPI “procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu”. Nesse sentido, não existe, em regra, um condicionamento da atuação das comissões ao arbítrio do Poder Judiciário, tendo em vista que as CPIs constituem órgão de outro Poder, o Legislativo. A própria busca e apreensão, a princípio, pode ser objeto de ordem das CPIs. Não haveria, logo, efeito prático nas comissões, caso houvesse vinculação automática dos intuitos das CPIs ao crivo do Poder Judiciário (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, HC 71.039/RJ, Relator: Min. Paulo Brossard, 1996, p. 279).

Conforme visto, a construção a respeito dos limites aos poderes das CPIs foi realizada pelo STF mediante o julgamento de precedentes, sobretudo mandados de segurança impetrados em face de atos das Comissões Parlamentares. Na Medida Cautelar relativa ao Mandado de Segurança nº 33.663, do Distrito Federal, por exemplo, a Suprema Corte restringiu a possibilidade de as CPIs ordenarem a medida de busca e apreensão. No entendimento da Corte,

há a “impossibilidade jurídica de CPI praticar atos sobre os quais incida a cláusula constitucional da reserva de jurisdição, como a busca e apreensão domiciliar” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 33.663/DF, Relator: Min. Celso de Mello, 2015, p. 119).

Segundo o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2022), a CPI pode, por exemplo, “convocar ministro de Estado, tomar depoimento de autoridade federal, estadual ou municipal, ouvir suspeitos e testemunhas, ir a qualquer ponto do território nacional para investigações e audiências públicas, prender em flagrante delito”.

No *Habeas Corpus* nº 79.812, de São Paulo, o STF protegeu o direito ao silêncio nas CPIs nos seguintes termos: “o privilégio contra a não autoincriminação – que é plenamente invocável perante as CPIs – traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, HC 79.812/SP, Relator: Min. Celso de Mello, 2000, p. 196). Assim, o direito ao silêncio pode ser invocado tanto pelos suspeitos quanto pelas testemunhas no desenvolvimento dos trabalhos das CPIs, porque se trata de garantia fundamental. Ainda que as testemunhas tenham o compromisso de dizer a verdade, caso haja alguma parcela de depoimento que possa incriminar o depoente, ele pode se utilizar do direito ao silêncio.

De acordo com o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2022), a CPI não pode, por exemplo, “condenar, determinar medida cautelar, como prisões, indisponibilidade de bens, arresto, sequestro, determinar interceptação telefônica e quebra de sigilo de correspondência, expedir mandado de busca e apreensão domiciliar”. Nota-se, neste aspecto, a presença do *enforcement* indireto nas CPIs, pois não podem condenar ou aplicar sanções, mas podem reunir provas e encaminhá-las ao Ministério Público. No Mandado de Segurança nº 23.452, do Rio de Janeiro, a Suprema Corte deliberou que não incumbe à CPI “decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, MS 23.452/RJ, Relator: Min. Celso de Mello, 1999, p. 88).

Existem, portanto, limites a serem observados pelas CPIs no decorrer de suas tarefas, devendo haver especial atenção às hipóteses reservadas à análise dos juízes, como a indisponibilidade patrimonial, apesar de a Constituição Brasileira prever a equiparação, no tocante às CPIs, dos poderes investigativos das autoridades judiciais.

2.5 AS CPIs FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS

A discussão sobre a que unidade da Federação pertence cada CPI envolve o federalismo⁵¹, porque, a depender do ente federativo responsável pela instauração da comissão, poderá haver mais limitações a seus poderes. O federalismo brasileiro aproxima-se de uma lógica cooperativa, permitindo, por vezes, o compartilhamento de funções.

No mesmo sentido, “apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, existe um consenso de que essa instituição tem duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental”⁵² (SOUZA, 2005, p. 105).

O federalismo, marcado pela descentralização do poder político, estruturou-se, no Brasil, posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, a partir do reconhecimento da autonomia da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Até então, não havia reconhecimento da autonomia municipal.

Diante do reconhecimento dos Municípios enquanto entes políticos autônomos, defluiu-se sua capacidade de produção legislativa pelas Câmaras Municipais, sua capacidade de gerenciamento de recursos próprios, assim como a sua possibilidade de criação de cargos públicos. Nos termos do art. 1º da Constituição (BRASIL, 1988), “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Nesse viés, a indissolubilidade do vínculo entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios representa o federalismo brasileiro.

Cada ente político tem autonomia gerencial, legislativa e administrativa. Isso significa que há a possibilidade de gerenciamento de recursos, produção de leis próprias e condução das políticas públicas. Com a Constituição de 1988, adquiriram um novo ângulo constitucional, tendo maior liberdade na confecção de seus projetos administrativos.

⁵¹ Segundo Rocha (2011, p. 335), existem controvérsias acerca da definição de federalismo, tendo em vista que se trata de um conceito amplamente debatido no decorrer da história e que se submeteu a alterações a depender do contexto com o qual se relacionou. Nas palavras do autor, “um consenso fácil pode ser obtido sobre o seu significado mais abstrato, que concebe o federalismo como uma aliança que busca compatibilizar a existência de um centro de poder com a autonomia das partes” (ROCHA, 2011, p. 335).

⁵² Desse modo, percebe-se que o federalismo se diferencia do Estado unitário, pois ocorre uma descentralização do exercício do poder político. Enquanto no Estado unitário, apesar de ser possível a existência de regiões administrativas, não se infere autonomia para as citadas circunscrições. O federalismo brasileiro adveio principalmente com a Constituição de 1891, bastante inspirada no modelo estadunidense, sendo certo que a própria Carta Política se denomina “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”. É notória, assim, a influência dos Estados Unidos da América na formação política brasileira.

Criticamente, Souza (2005, p. 119) expõe a problemática do federalismo brasileiro, apontando que uma possível sugestão deve considerar “as desigualdades regionais e a redefinição de prioridades governamentais”. Diante disso, a autora não vislumbra uma carência na estrutura constitucional da federação brasileira, mas sim nas questões práticas relacionadas às políticas públicas.

Na CRFB, estabeleceu-se uma previsão das CPIs na seara federal, isto é, relacionadas à União, o que permitiria, em tese, uma reflexão a respeito da possibilidade de instauração dessas comissões nas esferas estadual, distrital e municipal.

Ainda que não tenha havido menção expressa, quanto à faculdade de instauração de CPIs estaduais, distritais e municipais⁵³, Mateus (2006, p. 194) destaca que não existe impedimento à criação dessas comissões pelos demais entes políticos, visto que não há vedação constitucional. Entretanto, deve haver o respeito às restrições de cada Poder Legislativo. Em outras palavras, o autor entende que devem ser utilizados critérios para a instauração dessas comissões. Mediante as citadas ponderações, depreende-se que os aspectos organizacionais de cada ente político precisam ser considerados para a criação e o desenvolvimento dos trabalhos das comissões. A título exemplificativo, as CPIs municipais limitam-se em seus intentos investigativos, porque devem se restringir à sua vocação de aderência ao interesse local.

O Poder Judiciário, em virtude das lacunas presentes no ordenamento jurídico brasileiro, assume relevância na interpretação das leis e da própria Constituição. Assim, com base no princípio da simetria⁵⁴, principalmente o STF, delibera sobre temas como a possibilidade de existência de CPIs nos entes políticos e as limitações de seus poderes.

Como a Constituição da República previu apenas as CPIs federais, iniciaram-se debates

⁵³ Um dos argumentos mobilizados para a defesa da criação de CPIs estaduais, distritais e municipais diz respeito ao princípio da simetria, o qual se caracteriza pela necessidade de os entes políticos com menor abrangência se comparados à União reproduzirem a essência da estrutura federal, ou seja, determinada à União. Leony (2011, p. 9), analisando o referido princípio, questiona sua existência no ordenamento jurídico, indicando que “simetria não é um princípio constitucional formal, nem mesmo de caráter implícito, e também não é um princípio hermenêutico, antes representando um lugar-comum arbitrário”. A crítica veiculada por Leony (2011, p. 9) representa um questionamento concernente às decisões tomadas pelo Poder Judiciário e suas fundamentações, as quais, de acordo com o autor, acabam se encaminhando para a arbitrariedade. Mesmo que o intuito desta tese não seja um exame quanto ao Poder Judiciário, verificou-se pertinente a menção aos apontamentos desse autor, porquanto se trata de tema correlato aos poderes conferidos às CPIs pelos tribunais.

⁵⁴ O princípio da simetria tem sido utilizado, pelo STF, em suas decisões recorrentemente. O princípio em questão significa que as Constituições Estaduais precisam respeitar as normas de reprodução obrigatória da Constituição da República, ou seja, a Constituição da República e as Constituições Estaduais precisam ter compatibilidade, requerem simetria. Assim, as normas da Constituição da República sobre as eleições devem ser cumpridas pelos Estados-membros.

sobre a possibilidade de os Estados e os Municípios instaurarem comissões próprias.

No campo prático, é observada a criação de CPIs estaduais, distritais e municipais, as quais têm respaldo no entendimento do STF⁵⁵, que é mais instado a decidir quais são os limites dessas comissões do que eventual controvérsia sobre suas instaurações.

Uma crítica que pode ser subscrita, no que se refere às balizas colocadas pelo Judiciário para a atuação das CPIs municipais, compreende a impossibilidade de, no momento de criação das comissões, detectar precisamente a abrangência do objeto de investigação. É possível, desse modo, que um objeto inicialmente direcionado ao município transcenda seu território e contemple outros entes políticos. Assim, defende-se a continuidade dos trabalhos das comissões, desde que circunscritos aos interesses da respectiva esfera legislativa ou, a partir de cooperação, a formação de um compartilhamento de trabalhos entre comissões de entes diversos.

No que concerne às exigências para a criação e o desenvolvimento dos trabalhos das CPIs estaduais, distritais e municipais, entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro, mesmo anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, admite a formação dessas comissões. O STF, responsável pela interpretação final da Constituição, tem confirmado, como nos precedentes apresentados, essa possibilidade. Restam, porém, controvérsias de ordem prática sobre as CPIs não federais. Uma delas reside na obrigatoriedade ou faculdade de regulamentação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cavalcanti (2006, p. 100) defende a criação das CPIs por todos os entes federativos e recomenda a regulamentação, em consonância com a diretriz constitucional, por meio de leis e regimentos internos para que não haja qualquer dúvida sobre a possibilidade de formação dessas comissões. Pelo princípio da simetria, a estrutura das CPIs municipais deve seguir os preceitos da Constituição da República, o que não impede mudanças setoriais. O autor, nesse caminho, não identifica a regulamentação nas Leis Orgânicas Municipais enquanto cruciais.

Quanto à aplicação do princípio da simetria, Santana e Veronese (2015, p. 6) pontuam que “esse alinhamento não há de ser absoluto, uma vez que nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União e dos Estados são de absorção obrigatória pelos Municípios, de

⁵⁵ No Recurso Extraordinário nº 96.049-0, o STF reconheceu a possibilidade de serem criadas CPIs em âmbito municipal. O Min. Relator escreveu que “parece-nos indubitável que as Câmaras Municipais podem criar Comissões de Inquérito” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE nº 96.049, Min. Relator Oscar Corrêa, 1983, p. 280).

modo que a harmonia federativa não anula o espaço de criatividade das comunas”.

O ponto de vista mais compatível com a Constituição assevera que a regulamentação é importante, todavia não se trata de exigência. Logo, em tese, seriam admitidas CPIs fundamentadas somente na Constituição da República, com as devidas adaptações perante a realidade municipal.

Outra controvérsia localiza-se na abrangência dos poderes das CPIs criadas pelos entes políticos que não sejam a União. De acordo com os precedentes colacionados do Tribunal Constitucional Brasileiro, para os Estados-membros e o Distrito Federal⁵⁶ nas suas atribuições tipicamente estaduais, os poderes das CPIs são equiparados aos das CPIs federais, com a ressalva do interesse estadual, o qual deve guiar os trabalhos das comissões. Os Municípios e o Distrito Federal nas suas atribuições tipicamente municipais, por outro lado, têm mais limites em sua atuação, pois não existe Poder Judiciário nos Municípios e, em razão disso, não haveria a possibilidade de equiparação aos poderes investigativos das autoridades jurisdicionais. O ideal, nesse caso, seria uma aproximação entre o Ministério Público e as CPIs municipais, porque, tendo o Ministério Público o poder de requisição, os trabalhos das CPIs municipais seriam facilitados e eventuais pedidos ao Judiciário poderiam ser assegurados rapidamente. No mesmo sentido, Aranha (2017, p. 3) recomenda a aproximação entre os mecanismos de *accountability* horizontal que não aplicam punições diretamente e as instituições ou órgãos que conseguem fazê-lo.

2.5.1 Argumentos jurídicos⁵⁷ para a instauração das CPIs municipais

No *Habeas Corpus* nº 34.823 (1957), do Rio Grande do Sul, o STF debruçou-se a respeito do poder de intimação de testemunhas por uma CPI criada na Assembleia Legislativa Estadual e, por isso, indiretamente, aferiu se seria possível a criação dessas comissões no âmbito estadual. O Relator, Ministro Ary Franco, sustentou que “a intimação decorre dos poderes implícitos da Comissão de Inquérito, pois, do contrário, se suas atividades se reduzirem a ficar no papel, estaria completamente tolhida em suas diligências” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RHC 34.823/RS, Relator: Min. Ary Azevedo Franco, 1957, p. 1122).

Dessa forma, a Corte Constitucional reconheceu a pertinência e a legalidade da criação

⁵⁶ O Distrito Federal é um ente político híbrido, tendo atribuições estaduais e municipais.

⁵⁷ Esta seção do capítulo, de caráter eminentemente jurídico, é necessária, porque servirá de respaldo para uma proposta a ser feita nesta tese de um projeto de lei para a concessão de mais *enforcement* às CPIs.

de CPIs pelos Estados-membros em 1957, inferindo, na condição de poder implícito, a intimação de testemunhas, porque, caso tal poder fosse impedido, a comissão não teria efetividade.

Como a CPI é órgão investigativo, revela-se imprescindível que sejam concedidos meios para a concretização de sua finalidade. A fundamentação produzida pelo Relator remete à denominada “teoria dos poderes implícitos”, que se originou no precedente *McCulloch v. Maryland* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Suprema Corte, 1819), visto que, se a Constituição confere determinados poderes a certos órgãos, presume-se que são garantidos, ao mesmos órgãos, os instrumentos correspondentes para o alcance de seus fins.

Na Ação Cível Originária nº 730, do Rio de Janeiro, o STF analisou uma ordem emanada de uma CPI estadual, a qual foi questionada pela União, proporcionando uma discussão sobre a violação ao pacto federativo. Esse pacto abrange a indissolubilidade do vínculo entre os entes políticos e, caso haja a sobreposição de um dos entes no tocante ao outro, instaura-se o conflito, que deve ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Segundo o Ministro Joaquim Barbosa, “entendo que a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito seja uma dessas normas de “absorção compulsória” nos estados-membros” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ACO 730/RJ, Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2004, p. 32).

O Ministro Sepúlveda Pertence não concordou com a extensão dos poderes instrutórios judiciais às CPIs municipais, “porque se trata, no modelo de separação de poderes da Constituição Federal, de uma excepcional derrogação deste poder para dar a uma casa legislativa poderes jurisdicionais, posto que instrutórios”. Assim, no entendimento do Ministro, já que os Municípios não têm Poder Judiciário próprio, isto é, jurisdição, não seria possível a transferência de poderes jurisdicionais. Nesse sentido, não caberia a medida de quebra de sigilo (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ACO 730/RJ, Voto: Min. Sepúlveda Pertence, 2004, p. 82).

Comprovando-se a controvérsia quanto aos limites dos poderes das CPIs municipais, foi realizado o Parecer nº 18/01-FACB, para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em função de requerimento de um vereador sobre a possibilidade de a CPI municipal requerer a quebra do sigilo bancário e fiscal dos investigados, no qual o Subprocurador-Geral da CMRJ à época, Flávio Andrade de Carvalho Britto enunciou: “sou da opinião de que a Comissão Parlamentar de Inquérito requerente dispõe de atribuição, advinda diretamente da Constituição Federal, para

determinar a quebra de sigilo bancário e fiscal das pessoas indicadas” independentemente do Poder Judiciário. O Subprocurador-Geral ressaltou, ainda, que o alcance da matéria envolvida na CPI deve ser ponderado, posto que o interesse deve ter abrangência restrita ao Município (RIO DE JANEIRO, Câmara Municipal, Parecer nº 18/01-FACB, Parecerista: Subprocurador-Geral Flávio Andrade de Carvalho Britto, 2011, p. 6).

Apesar do posicionamento do Subprocurador-Geral, prevalece, no STF, conforme já analisado, que as CPIs municipais não podem decretar a quebra de sigilo bancário, pois não existe Poder Judiciário municipal, impedindo-se, portanto, a equiparação dos poderes dessas comissões aos jurisdicionais.

No ordenamento jurídico brasileiro, há a Lei nº 1.579 (BRASIL, 1952), a qual dispõe sobre as CPIs. Mesmo que a citada lei faça referência a órgãos federais, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, Frota (2010, p. 3) explica que se trata de uma lei nacional, não se restringindo ao alcance federal. Em outras palavras, o autor distingue as leis federais das leis nacionais. Enquanto as leis federais circunscrevem-se apenas ao ente político federal, qual seja, a União, as leis nacionais aplicam-se a todos os entes políticos. Dessa forma, haveria respaldo legislativo para a criação de CPIs estaduais, distritais e municipais. É importante a ressalva de que, em 1952, data de promulgação da Lei nº 1.579, não havia autonomia reconhecida constitucionalmente aos Municípios. Assim, pode-se dizer que a Lei nº 1.579 foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Outro argumento favorável à criação das CPIs municipais é o artigo 29, XI, da Constituição (BRASIL, 1988), o qual informa a incumbência dos Municípios na “organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”. As CPIs abrangem uma das alternativas do Legislativo municipal na fiscalização, razão pela qual podem ser regulamentadas pela Lei Orgânica, por leis municipais e, até mesmo, por regimentos internos.

Conforme observado pelos precedentes do STF, a tendência é a de reconhecimento da possibilidade de criação de CPIs em quaisquer entes federativos, desde que haja a aplicação do princípio da simetria, a despeito das críticas apresentadas ao referido princípio. Acrescente-se, além disso, que o alcance territorial e temático deve conduzir a instauração dessas comissões, visto que não pode ocorrer uma sobreposição de interesses nas CPIs.

Por fim, o STF, com relação às CPIs, julgou, como inconstitucional, uma lei criada por parlamentares que previu prioridade, dentro do Ministério Público, na tramitação dos procedimentos com origem em apurações das CPIs. A Corte Constitucional brasileira não

concordou com o fato de membros do Legislativo terem proposto a lei e, por isso, entendeu que violou a Constituição. Nada impede, pois, que o chefe do Ministério Público a proponha, conforme se sugere no apêndice D desta tese, tendo em vista que tal previsão favorece o *enforcement* das CPIs. Observe-se, a seguir, o precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *CAPUT* E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º E ART. 4º DA LEI FEDERAL N. 10.001/2000. ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: AMPLIAÇÃO: PROPOSIÇÃO DE ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CADA ESTADO E AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. OFENSA À AL. D DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 E AO § 5º DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIAR PROCESSO LEGISLATIVO. CONTRARIEDADE À INDEPENDÊNCIA E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 3º DA LEI FEDERAL N. 10.001/2000. PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS COM ORIGEM EM APURAÇÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE PRESERVADAS. DEFERÊNCIA AO INTERESSE PÚBLICO E À FUNÇÃO FISCALIZADORA CONFERIDA AO PODER LEGISLATIVO. INC. X DO ART. 49 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Há novas atribuições ao Ministério Público ao estabelecer-se a obrigação de comunicar o órgão, semestralmente, o andamento processual dos procedimentos administrativos ou judiciais instaurados em decorrência das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito (parágrafo único do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), bem como que preste informações em trinta dias a respeito das providências adotadas ou justifique a omissão (*caput* do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), sob pena de “sanções administrativas, civis e penais” (art. 4º da Lei federal n. 10.001/2000). 2. É formalmente inconstitucional a norma impugnada, pois usurpada iniciativa reservada pela Constituição da República ao chefe do Poder Executivo para tratar sobre normas gerais à organização do Ministério Público e versada sobre matéria reservada à lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público estadual. Precedentes. 3. A usurpação da competência de iniciativa legislativa conferida ao chefe do Ministério Público pela Constituição da República ofende a autonomia e a independência desse órgão, asseguradas pelo § 2º do art. 127 e pelo § 5º do art. 128 da Constituição da República. 4. O estabelecimento de hipóteses de prioridade de tramitação processual insere-se entre as atribuições legislativas da União (inc. I do art. 22 da Constituição da República). 5. Não viola a proporcionalidade ou razoabilidade a opção do legislador de priorizar a tramitação de procedimentos administrativos ou judiciais que derivem de apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito, considerando o interesse público atingido e a deferência constitucional ao poder fiscalizatório do Congresso Nacional (inc. X do art. 49 da Constituição da República). 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais as expressões “no prazo de trinta dias” e “ou a justificativa pela omissão” postas no *caput* do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, todos da Lei federal n. 10.001, de 4 de setembro de 2000. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5351, Min. Relatora Carmén Lúcia, 2021).

O precedente acima explica que os parlamentares não têm iniciativa para criar uma lei que determine a prioridade de tramitação do resultado das CPIs no Ministério Público, que é uma instituição autônoma. Assim, a incumbência da iniciativa dessa lei pertence ao chefe do Ministério Público.

2.6 AS CPIs NA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E A FRAGILIDADE DA OPOSIÇÃO

Embora estejam previstas na Constituição da República, as CPIs, geralmente, são disciplinadas pelo Regimento Interno das Câmaras Municipais⁵⁸. Esses regimentos dispõem sobre o funcionamento das CPIs em âmbito municipal. Nesse sentido, estabelecem os prazos, o objeto de investigação, ou seja, as regras que as aduzidas comissões devem respeitar.

As CPIs, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, são regidas pelos artigos 121 a 124 do Regimento Interno dessa Casa Legislativa. Inicialmente, aborda, em linhas parecidas com as constitucionais, a criação das comissões em análise. Preceitua, pois, que as CPIs investigam fato determinado por prazo certo. Além disso, dispõe que essas comissões devem ser criadas quando, no mínimo, um terço dos vereadores subscrever o requerimento de instauração.

Depois de recebido o requerimento de criação da CPI, incumbe ao Presidente da Câmara a determinação de que seja publicado. Segundo o artigo 121, § 3º, do Regimento Interno, “a comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão” de suas tarefas (RIO DE JANEIRO, 1996).

O Precedente Regimental nº 22 prevê que, mesmo após o término do prazo estipulado acima, será possível a concessão de outro período para que o relatório seja produzido. O referido prazo abrange 45 dias (RIO DE JANEIRO, 2002).

As CPIs, no Município do Rio de Janeiro, compõem-se de cinco membros, possibilitando-se, ainda, a participação de dois suplentes. Para o preenchimento das vagas, o primeiro signatário é membro nato da CPI (compõe uma das vagas enquanto titular), enquanto os demais seguem o critério da proporcionalidade partidária.

De acordo com o Precedente Regimental nº 20, se um membro titular desistir de integrar a CPI, a proporcionalidade partidária continua sendo aplicada, de forma que a liderança correspondente ao partido político ou ao bloco parlamentar do substituído realiza a nova

⁵⁸ A título ilustrativo, os Municípios de Belo Horizonte (MG) e Belém (PA) disciplinam as CPIs em seus Regimentos Internos: Resoluções nº 1480 de 1990 e 15 de 1992 respectivamente. Por outro lado, em Macapá (AP), o detalhamento das CPIs consta da Lei Orgânica Municipal, de modo que, no Regimento Interno (Resolução nº 001 de 2002), as CPIs são apenas mencionadas.

indicação. Excepcionalmente, caso a liderança não manifeste interesse na indicação, o suplente obtém a vaga de titular (RIO DE JANEIRO, 2001).

No sítio eletrônico da Câmara Municipal, abordam-se as possíveis reuniões e os legitimados para sua convocação nos seguintes moldes:

3. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

3.1 Reunião para instalação da CPI e eleição do Presidente:

É solicitada (a publicação do Edital de Convocação) preliminarmente pelo membro titular mais idoso, que não a fazendo dentro de vinte e quatro horas após o Ato do Presidente da Câmara Municipal de designação dos seus membros, poderá ser requerida também pela maioria dos seus componentes efetivos.

3.2 Reunião deliberativa após a instalação:

É solicitada pelo Presidente ou pela maioria dos membros da Comissão.

3.3 Reunião exclusiva para tomada de depoimentos de autoridades e a oitiva de indiciados e testemunhas:

É solicitada pelo Presidente ou pela maioria dos membros da Comissão, após a deliberação do Colegiado Investigatório de convocação dos depoentes.

Percebe-se, a partir do exame desse material, que a reunião para a instalação da CPI começa a ser gerida pelo vereador mais idoso. Depois, coloca-se em votação, dentre os membros titulares, os nomes de quem se candidatou para a função de presidente. Em seguida, o presidente passa a conduzir a reunião. Por fim, ocorre a eleição do relator com base no voto majoritário dos membros titulares.

Verifica-se, assim, a fixação de condições desproporcionais para a proteção dos direitos das minorias parlamentares nas reuniões relacionadas às CPIs. Isso porque boa parte dos pleitos associados à concretização das reuniões depende da vontade da maioria dos componentes efetivos da comissão. Considerando que a indicação desses membros se faz mediante a proporcionalidade partidária, as maiorias parlamentares conseguem a imposição de seus interesses.

O papel de Presidente das CPIs reforça sua importância em razão da possibilidade de convocação de reuniões e de impulsionamento das investigações.

Em temas estratégicos, como se averiguou na CPI nº 1513 de 2020, somente consta, do sítio eletrônico da Câmara, a realização de uma audiência, a de instalação da CPI. A comissão tinha a investigação da corrupção da Prefeitura como objeto. Logo, pelo que se observou, a apuração não restou concluída. Dois vereadores da oposição manifestaram-se contra a escolha do relator, visto que este exerceu o cargo de Secretário de Governo do Prefeito.

O artigo 122 do Regimento Interno, por sua vez, elenca as atribuições das CPIs, destacando-se a possibilidade de essas comissões convocarem Secretários Municipais para que

se manifestem sobre o fato investigado e a requisição de documentos.

Por fim, os artigos 123 e 124 versam sobre os procedimentos adotados pelas CPIs, dentre os quais o relatório final, devendo, se for o caso, ser encaminhado para as autoridades competentes. Quanto à expressão “se for o caso”, mesma utilizada pela Constituição da República, deve ser criticada, porquanto impede uma verificação mais aprofundada pelo membro do Ministério Público.

O membro do Ministério Público, conforme prevê o artigo 127, § 1º, da Constituição (BRASIL, 1988), tem independência funcional, razão pela qual se define como a garantia “aos seus integrantes a prerrogativa de atuar segundo a própria consciência, livres de interferências internas e externas” (VIANA; RIBEIRO, 2022, p. 199).

Nessa perspectiva, ainda que a CPI emita um relatório final contendo a conclusão de ausência de responsabilização do prefeito, o membro do Ministério Público não se vincula à citada reflexão. Por isso, a colocação da frase “se for o caso” enfraquece o poder investigatório do Ministério Público, impedindo sua liberdade na análise do conteúdo apurado. O Precedente Regimental nº 44 (RIO DE JANEIRO, 2008) estabelece:

1. Para conclusão e encerramento dos trabalhos das Comissões Temporárias (Comissões Especiais e Comissões Parlamentares de Inquérito), deverá ser convocada, obrigatoriamente, reunião dos seus membros para deliberação acerca do respectivo relatório final, com antecedência mínima de vinte e quatro horas entre a publicação da solicitação e a realização da reunião.
2. Ao ser entregue o relatório final na Diretoria de Comissões, somente será aceito se estiver gravado em meio magnético (disquete ou CD) e vir acompanhado da ata de encerramento dos trabalhos, contendo a assinatura dos Vereadores presentes (maioria dos membros da Comissão).
3. O relatório final deverá estar assinado pela maioria dos membros da Comissão presentes à reunião de encerramento dos trabalhos e todas as demais folhas que o compõem serão rubricadas pelos Vereadores signatários, excetuados os documentos anexos e os votos em separado, quando houver, por constituírem, neste caso, peças acessórias não acolhidas pela Comissão.
4. Qualquer outro expediente avulso subscrito por minoria da Comissão não se considera como parte integrante do relatório final, nem como documentação anexa, que para se incorporar efetivamente ao relatório final deverá conter a subscrição da maioria dos membros da Comissão presentes à reunião de deliberação.

As minorias parlamentares, novamente, encontram suas opiniões e denúncias ofuscadas pela decisão da maioria, pois os votos em separado e os documentos não aprovados pela maior parte dos membros da CPI não compõem o relatório final, não havendo encaminhamento, pelo Presidente da Câmara, aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

A não inclusão dos votos em separado ao relatório final acarreta, desse modo, prejuízo

à *accountability* horizontal, porquanto favorece que as minorias parlamentares não se façam ouvir, isto é, não tenham a opinião considerada no fim dos trabalhos das CPIs. O único momento em que essas minorias têm a garantia de que suas denúncias são analisadas é o de criação, porque o Regimento Interno e a Constituição preveem que o requerimento de um terço dos parlamentares ocasiona a abertura da CPI.

Pela leitura dos precedentes acima, após a criação da comissão, as minorias perdem a oportunidade de contribuir para os trabalhos, particularmente em assuntos mais sensíveis para o governo. Existe, pois, uma relação proporcional entre o desgaste político que uma CPI pode gerar e o interesse do governo em sua composição e seu direcionamento. Em outras palavras, quanto maior o desgaste político, mais interesse o governo terá na CPI.

Nos próximos capítulos, será apresentada uma pesquisa empírica sobre a participação das minorias parlamentares nas CPIs da cidade do Rio de Janeiro, investigando, portanto, se elas conseguem se fazer ouvir para além do momento da instauração, isto é, durante os trabalhos da comissão.

2.7 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste capítulo, fez-se uma construção do objeto de pesquisa, que são as CPIs. Historicamente, observou-se que sua origem remonta ao século XVI na Inglaterra. Entretanto, deve ser adotada a posição de que as comissões desse período não eram, de fato, parlamentares de inquérito. Eram órgãos do Legislativo com algumas características das CPIs atuais, porém embrionários, não sendo correta a classificação como CPIs.

As CPIs integram o Poder Legislativo e investigam fato determinado em um prazo definido, certo. Quanto ao prazo determinado, assinalou-se que seu esgotamento não pode ser impeditivo da apresentação do relatório final. A melhor interpretação é a de que os trabalhos da CPI voltados à produção de provas devem ser interrompidos, mas não a formalidade da publicação do relatório. A burocracia, nesse caso, violaria as prerrogativas investigativas da comissão. O fato determinado, a seu turno, precisa estar presente no documento que cria as CPIs, não podendo ser uma afirmação genérica. Logo, deve haver detalhamento do objeto a ser investigado, pois, caso contrário, prejudicaria as garantias constitucionais conferidas aos investigados.

Demonstrou-se a decisão do STF na perspectiva de que as CPIs protegem o direito das minorias parlamentares, pois as maiorias ocasionais não poderiam impedir a abertura dessas comissões se preenchido o quórum constitucional de um terço dos parlamentares. Ocorre que, como debatido, as minorias, por si mesmas, conseguem criar as CPIs, mas não têm a garantia de comporem essas comissões. Isso porque o critério adotado para a composição é a proporcionalidade partidária, ou seja, quanto mais vereadores de um partido ou de um bloco parlamentar, mais representado o partido ou o bloco deverá estar nas CPIs. Esse apontamento inscreve as seguintes reflexões: será que as minorias parlamentares conseguem, de fato, ter relevância na condução dos trabalhos das CPIs? Essa pergunta será respondida nos próximos capítulos.

3 OPÇÕES METODOLÓGICAS, CONCEITOS E DEFINIÇÕES: O PASSO A PASSO DA PESQUISA

A pesquisa se fundamentou na análise de conteúdo de Laurence Bardin (1977). A autora organiza a pesquisa em três passos principais: 1) pré-análise; 2) exploração do material e 3) tratamento de resultados, a inferência e a interpretação. A seguir, apresenta-se uma breve descrição desses passos e de como eles foram aplicados na pesquisa.

3.1 PRÉ-ANÁLISE

Com relação à pré-análise, o intuito primordial é a organização da pesquisa. Como é a etapa inicial sugerida pela autora, intuições e procedimentos exploratórios são recomendáveis. A pré-análise envolve, nesse sentido, as finalidades de sistematização e operacionalização dos conteúdos a serem trabalhados no caminho da pesquisa. Trata-se de uma fase inicial, caracterizada pela reunião de dados que serão objeto de análise posterior.

De acordo com a autora, “geralmente, esta primeira fase possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final”. Essa etapa de intuições e de contato inicial com os documentos é definida como a de “leitura flutuante” (BARDIN, 1977, p. 95-96). Na fase em questão, percebeu-se a possível adequação do objeto de pesquisa à *accountability* horizontal, que investiga as relações entre as diferentes instituições.

Na tese, o enfoque acontece a partir do controle – autorizado na Constituição da República – conduzido pelas CPIs em face do Poder Executivo. Identificou-se, ademais, a possível pertinência da discussão sobre *checks and balances* nesta tese, porquanto, mesmo que a Constituição autorize a fiscalização dirigida pelas CPIs, elas não têm poderes ilimitados, assim como se sujeitam à fiscalização do próprio Executivo. Nesta etapa, também surgiu uma das hipóteses fundamentais, a saber, que as minorias parlamentares não conseguem ter uma participação efetiva, devido, por exemplo, a não poderem incluir suas posições no relatório final em razão do seu reduzido número na composição das CPIs.

Foram levantados os seguintes questionamentos: a) quais são os vereadores que mais integram as CPIs, b) quais são seus partidos políticos, c) se apoiam ou se opõem ao governo, d) quais os motivos que justificam a abertura de uma CPI, e) qual o número de CPIs por legislatura e f) quais os principais temas dessas comissões.

3.1.1 Escolha de documentos

À vista da escolha dos documentos defendida por Bardin, foram selecionados os seguintes: publicações no Diário Oficial Eletrônico da CMRJ, contendo as ementas, o requerimento de instauração, a justificativa e o relatório das CPIs, quando elaborado; planilha em Excel enviada pela Diretoria de Comissões da CMRJ, incluindo os números das resoluções, as datas de início e término, parcela dos nomes do primeiro signatário, do presidente, do relator, dos membros e dos suplentes, o *status*, a eventual prorrogação e as ementas das CPIs; publicações no sítio eletrônico da CMRJ, albergando as “Resoluções Plenárias”, os nomes dos vereadores e seus respectivos partidos políticos segundo a legislatura, os blocos parlamentares, as legislaturas, os requerimentos e as justificativas de criação das CPIs de 2015 em diante, o Regimento Interno e os precedentes regimentais da CMRJ, assim como a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, houve a identificação do partido do prefeito, dos partidos da coalizão, da base legislativa do partido do prefeito, da base legislativa da coalizão de partidos no Executivo, dos partidos dos vereadores que propõem a CPI e dos que aderem, além do peso desses partidos na Câmara. As informações acerca das coalizões de partidos que faziam parte do Executivo do Rio de Janeiro nas três legislaturas, além de todos os dados referentes aos partidos políticos e aos mandatários, encontram-se nos sítios eletrônicos do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), da CMRJ e da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Na escolha dos documentos a serem analisados, foi observado, inicialmente, o acervo de dados no sítio eletrônico da CMRJ. Para além disso, aguardava-se os conteúdos em sítios eletrônicos, como o do TRE.

A escolha dos documentos teve como fundamento a “constituição de um *corpus*. O *corpus* é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977, p. 96). A autora relata que a formação do *corpus* requer escolhas, podendo o pesquisador se pautar nas regras da exaustividade, da representatividade, da homogeneidade e da pertinência.

A regra da exaustividade almeja uma coleta completa sobre o *corpus* da pesquisa. Assim, definido o objeto da investigação, todos os documentos relacionados ao tema devem ser reunidos para a análise do pesquisador. Por exemplo, se o campo da pesquisa se refere à participação das minorias parlamentares nas CPIs e à relação entre o Legislativo e o Executivo

nessas comissões, tendo o pesquisador se proposto a analisar todas as ementas das CPIs dos últimos 10 anos, se determinado material preenche o critério de ser uma ementa, ele precisa estar abrangido pela escolha documental.

A regra da representatividade enuncia que “a análise pode efetuar-se numa amostra desde que o material a isso se preste” e “nem todo material é suscetível de dar lugar a uma amostragem” (BARDIN, 1977, p. 97). Optou-se, nesta tese, pela compilação de todos os dados do período estudado (2009-2020), motivo pelo qual não houve amostragem em relação aos documentos coletados. Procedeu-se, em verdade, à redução do universo da análise, o que aconteceu pela seleção do período de 2009 a 2020.

Segundo a regra da homogeneidade, “os documentos retidos devem ser homogêneos, quer dizer, devem obedecer a critérios precisos de escolha” (BARDIN, 1977, p. 98). O propósito da autora é trazer lógica e coerência aos parâmetros utilizados na pesquisa. Nesse cenário, os documentos selecionados para o estudo das CPIs precisam seguir critérios. Se os relatórios finais das CPIs forem escolhidos, eles precisam chegar a conclusões sobre os trabalhos desenvolvidos nas comissões. Não seria homogênea, portanto, a obtenção de alguns relatórios finais para certas CPIs e, em outras, apenas uma ata de reunião. A regra da homogeneidade, portanto, confere cientificidade à pesquisa, ensejando sua reprodução.

A última regra engloba a pertinência. Ela busca, fundamentalmente, a adequação. Pergunta-se, isto posto, a correspondência entre o documento escolhido e a finalidade a ser alcançada na pesquisa (BARDIN, 1977, p. 98). Se o objetivo da pesquisa é a compreensão sobre a efetiva participação das minorias parlamentares nas CPIs, o pesquisador deve atentar para a seleção de documentos que auxiliem na localização dessa resposta. Trata-se, pois, de uma adequação entre o objetivo da pesquisa e o documento escolhido para a aplicação da análise de conteúdo.

No sítio eletrônico da CMRJ, na aba “Atividade Parlamentar” está o tópico intitulado “Comissões” e, dentro dele, “Comissões Temporárias” e “CPIs”. Constatou-se a ausência de alguns anos, como 2014, 2012, 2011, 2010 e 2009, incluídos no intervalo de tempo analisado nesta tese.

Porém, as CPIs que estavam nesse ambiente do sítio eletrônico da CMRJ não apresentavam todos os dados necessários para a análise de conteúdo. Por exemplo, nas CPIs de 2020, não há informações sobre os suplentes nas criadas pelas seguintes resoluções: 1480/2019, 1483/2019, 1486/2019 e 1491/2019. Dessa maneira, para obter as informações que não

constavam do site eletrônico da CMRJ, foi necessário pesquisar diretamente no Diário Oficial Eletrônico (DO) da CMRJ.

Posteriormente, foi consultada, no sítio eletrônico da CMRJ, a aba “Atividade Parlamentar”, dentro da qual havia “Legislação”, “Legislação Municipal” e “Resoluções Plenárias”. O objetivo foi a consulta mais detalhada do conteúdo de cada resolução que regia a criação de determinada CPI. Nesse setor, o sítio eletrônico é mais detalhado, estando presentes o ano de instauração e o nome do(a) autor(a). Com o acesso ao *link* de cada resolução, possibilitou-se a identificação de sua data de promulgação, do requerimento que embasou a criação da CPI, do(a) autor(a) do requerimento e dos fatos a serem apurados pela comissão.

Nas CPIs mais recentes, como foi o caso da criada pela resolução nº 1513 de 2020, o número do requerimento estava vinculado a um *link* que permitia acesso direto a seu conteúdo com as seguintes informações: justificativa para a criação da CPI, os documentos utilizados para a fundamentação de sua instauração, os vereadores que apoiaram o requerimento de criação da CPI, e a data do requerimento e da publicação. Para as CPIs anteriores a 2015, não há *link* contendo esse conjunto de dados. Para esse período (2009 a 2014), foi fundamental identificar, na aba “Resoluções Plenárias”, o número do requerimento de criação da CPI. A partir desse número, foi possível localizar, no sítio eletrônico do Diário Oficial da CMRJ, os nomes de todos os vereadores que apoiaram a criação de cada CPI e a justificativa para terem assinado o requerimento de criação da comissão. Para esta identificação, foi necessário pesquisar em datas prováveis que estivessem no intervalo de tempo anterior ao indicado nas “Resoluções Plenárias”, como a data de promulgação da resolução de criação da CPI, visto que o requerimento de criação tem que preceder à resolução de instauração da CPI.

Dessa forma, para as CPIs anteriores a 2015, foi crucial pesquisar, a partir do número do requerimento de criação da CPI, os nomes dos vereadores que apoiaram a criação de cada uma delas e sua justificativa nas publicações do DO da CMRJ pontualmente, pautando-se em datas prováveis que estivessem no intervalo de tempo anterior ao indicado nas “Resoluções Plenárias”, como a data de promulgação da resolução de criação da CPI, considerando que o requerimento de criação precede a resolução de instauração da CPI.

A informação sobre os partidos políticos dos vereadores, os blocos partidários e as respectivas lideranças, assim como a composição da Mesa Diretora de cada legislatura estão disponíveis no sítio eletrônico da CMRJ.

Na etapa de identificação dos partidos políticos e das lideranças de governo e oposição,

notou-se, em consulta às publicações do DO, que, na primeira página, mencionava-se o líder do governo, as lideranças de cada partido político, a composição da mesa diretora e dos blocos parlamentares formados na Casa Legislativa.

Uma tarefa fundamental para os objetivos da pesquisa é determinar o pertencimento de cada parlamentar à situação (governo) ou à oposição. Inicialmente, cogitou-se a escolha de uma forma mais pragmática de avaliação desse pertencimento, ou seja, uma verificação meramente partidária. Contudo, devido aos câmbios nas alianças políticas após a instauração de cada governo, essa forma de pesquisa não alcançaria um dos principais objetivos da tese, a participação efetiva das minorias parlamentares nos trabalhos das CPIs.

Os documentos colhidos, com esse intento, para além dos partidos políticos, foram as manifestações de cada vereador em relação a possíveis pedidos de *impeachment* (se detectados, na legislatura correspondente) e à aprovação de contas do prefeito (critério que substituiu o do *impeachment* nas legislaturas em que não foi requerido), assim como notícias da imprensa a respeito de cada vereador no período correspondente às CPIs. Quando as informações acima não eram suficientes, também foram consideradas as publicações no “X” (antigo Twitter). Em caso de indícios contraditórios em relação a determinado parlamentar, ou seja, em situações de possível dúvida quanto ao pertencimento do vereador ao governo ou à oposição, a ordem de prioridade adotada foi: manifestação acerca do *impeachment* (ou, se for o caso, acerca da aprovação de contas do prefeito), partido político, notícias da imprensa e publicações na rede social “X”. Para a coleta das notícias da imprensa a respeito de cada vereador e das publicações no “X” foram empreendidas pesquisas em ferramentas de busca da *internet*, como o Google, utilizando-se os nomes do prefeito e do vereador da legislatura correspondente, bem como o ano da CPI. Para verificar se o vereador votou contra ou a favor do *impeachment*, a pesquisa de termos no Google envolvia “*impeachment*”, “votação”, o nome do prefeito e a legislatura correspondente.

O Regimento Interno da CMRJ encontra-se disponível no sítio eletrônico da Câmara Municipal, prevendo as regras a serem cumpridas quanto à criação e ao desenvolvimento das CPIs.⁵⁹

Com a Diretoria de Comissões, obteve-se uma planilha em Excel contendo o número das resoluções, as datas de início e de término, o primeiro signatário, o presidente, o relator, os

⁵⁹ Além das fontes acima citadas, foi necessário entrar em contato telefônico com servidores da CMRJ porque algumas CPIs, ainda que aprovadas, não chegaram a ser instaladas e, portanto, não estavam no DO. Nesses contatos, obtiveram-se os números das resoluções que autorizavam a criação das CPIs e seus respectivos anos.

demais membros, os suplentes, o *status*, a existência ou não de prorrogação e a ementa das CPIs englobadas por esta tese de doutorado.

Esses dados foram complementados com a quantidade de signatários de cada CPI, ou seja, quantos vereadores assinaram o requerimento de criação da CPI. Em alguns casos, como no da CPI n° 1451 de 2019, dois parlamentares solicitaram, no mesmo requerimento, a criação da comissão. Esse número demonstrou-se relevante para a análise sobre a adesão dos parlamentares à formação dessas comissões. Porém, apenas nove primeiros signatários constavam da informação proporcionada pela Diretoria de Comissões. Os nomes faltantes foram identificados em consulta ao DO da CMRJ.

A justificativa utilizada para a criação das CPIs não foi remetida pela Diretoria de Comissões. Essa justificativa foi localizada, nas Comissões anteriores a 2015, em consultas ao DO da CMRJ, o que exigiu o *upload* de grande número de publicações, visto que não foram identificadas imediatamente na aba “Resoluções Plenárias” do sítio eletrônico da CMRJ.⁶⁰ A procura das justificativas, nesse passo, considerou datas prováveis. Um exemplo foi a CPI criada pela resolução n° 1269 de 2013. Nesse caso, havia a indicação do número do requerimento, 221 de 2013, a autoria e a data de sua aprovação, qual seja, 25 de junho de 2013. As datas prováveis escolhidas para a busca nas publicações do Diário Oficial contemplavam os 10 dias posteriores à aprovação do requerimento, porque a publicação acontece no dia de aprovação ou nos dias seguintes. Além disso, também foi considerada a data da resolução de criação da CPI.

Na planilha em Excel da Diretoria de Comissões, faltavam nomes de presidentes, relatores, suplentes e diversos membros. Esses dados foram localizados nos sítios eletrônicos da CMRJ e do DO da CMRJ. Ainda na referida planilha, constava o *status* de cada uma das 40 CPIs em análise: “extinta por não apresentar ata de encerramento”, “concluiu com relatório”, “não se instalou (extinta)”, “encerrada sem apresentar relatório” e “não concluiu”⁶¹. Pelo estudo sobre essas CPIs, percebeu-se que a metodologia adotada pela Diretoria de Comissões pautou-

⁶⁰ Apesar de não ter sido possível o acesso imediato às justificativas para a instauração das CPIs no que se refere às comissões anteriores a 2015, a aba “Resoluções Plenárias” foi utilizada como referência para a localização do requerimento de criação da CPI, no qual, em regra, aparecia a justificativa. Essa aba foi crucial para a análise da data provável do requerimento a ser encontrado no Diário Oficial.

⁶¹ O *status* “não concluiu” apareceu em duas oportunidades diante das 40 CPIs pesquisadas. Na CPI criada pela resolução n° 1269 de 2013, o prazo dessa comissão foi suspenso por ordem judicial, segundo consulta ao Diário Oficial da CMRJ de 30/12/2013, p. 29 (RIO DE JANEIRO, 2013). Na CPI criada pela resolução n° 1136 de 2009, verificou-se, em sua última atualização no DO da CMRJ em 25/01/2010, p. 11 (RIO DE JANEIRO, 2010), que havia um prazo para a apresentação de relatório, 24/01/2010, o qual não foi respeitado.

se, principalmente, na existência ou não da ata de encerramento da comissão⁶².

A última coluna sintetizada pela Diretoria de Comissões na planilha em Excel compreendeu as ementas produzidas a partir do texto resumido que era utilizado nas resoluções de criação das CPIs. As ementas representam, assim, o objetivo principal da investigação comandada nessas comissões.

Acrescente-se que, para facilitar a localização dos dados nas publicações do Diário Oficial da CMRJ⁶³, duas estratégias foram utilizadas: a primeira consistiu na consulta à última publicação do ano em que a CPI foi criada, porque, normalmente, é feito um resumo do *status* de todas as comissões criadas naquele ano. A segunda, por sua vez, foi a consulta às últimas páginas de cada publicação estudada, pois é comum a atualização do *status* das CPIs em andamento, sendo mencionado o prazo de publicação do relatório final e eventuais prorrogações.

A última publicação do DO da CMRJ de cada ano apresenta a situação das CPIs em andamento, trata-se de um balanço sobre todas as comissões criadas e ainda em funcionamento. As informações presentes nessa edição do DO são as atualizações das CPIs, como a menção ao prazo para a publicação do relatório final e eventuais prorrogações. Esses dados possibilitaram uma pesquisa mais direcionada a algumas datas que não constavam do sítio eletrônico da CMRJ.

3.1.2 Formulação de hipóteses e objetivos⁶⁴

Após a aplicação das regras relacionadas à seleção de documentos, a pré-análise inclui a elaboração de hipóteses e dos objetivos da pesquisa. Bardin associa a hipótese à intuição do pesquisador e explica que essas conclusões temporárias serão submetidas a teses, a partir de critérios, possibilitando a confirmação ou o afastamento do entendimento preliminar do

⁶² Isso porque, se houve a produção de uma ata de encerramento, a CPI poderia se enquadrar nos *status*: “concluiu com relatório” e “encerrada sem apresentar relatório”. Se não houve a materialização da ata de encerramento, os *status* somente poderiam ser “extinta por não apresentar ata de encerramento”, “não se instalou (extinta)” e “não concluiu”.

⁶³ Quanto à pesquisa no sítio eletrônico da CMRJ, destaca-se que boa parte das informações necessárias foram encontradas em publicações do DO, de modo que muitas informações encaminhadas pela Câmara precisaram ser verificadas. Foi realizada uma pesquisa em mais de 1200 publicações do DO, visando a encontrar informações como o número de signatários, os requerimentos iniciais, os partidos políticos, as coligações partidárias, a identificação do presidente, do relator e do suplente das CPIs.

⁶⁴ Neste capítulo optou-se pela demonstração do passo a passo da pesquisa, seguindo a ordem elencada por Bardin (1977), motivo pelo qual as hipóteses e os objetivos foram retomados.

pesquisador. O objetivo, segundo a autora, é o propósito, a finalidade, o intento da pesquisa. Diante dos resultados encontrados, torna-se possível a concretização da finalidade do estudo (BARDIN, 1977).

As principais fases das CPIs devem ser explicadas. A primeira fase é a de requerimento, na qual o quórum mínimo de um terço dos vereadores precisa apoiar a criação de comissão. Mesmo que apenas um terço subscreva o requerimento de criação da CPI, ela, necessariamente, deverá ser criada em virtude de previsão na Constituição da República e no Regimento Interno da CMRJ. A segunda fase é a da composição, que significa a identificação de quais serão os vereadores integrantes das comissões. Nesse aspecto, prevalecem os critérios das indicações de lideranças e da proporcionalidade partidária. Por fim, a última fase abrange a produção de um relatório final, o qual resume os principais acontecimentos da CPI e, se for o caso, contém recomendações.

A primeira hipótese sustenta que a fiscalização ao governo pelas CPIs não é efetiva, de forma que as minorias parlamentares não têm influência recorrente na condução das tarefas das CPIs municipais do Rio de Janeiro. Observa-se, assim, a afirmação preliminar de que o governo influencia a composição das CPIs e o desenvolvimento de seus trabalhos, ou seja, influencia as atividades do Poder Legislativo. Frise-se que essa hipótese se refere à segunda e à terceira fase das CPIs. Essas circunstâncias são sustentadas, pois, se os critérios seguidos na composição dos membros das CPIs são pautados na proporcionalidade partidária e na indicação de lideranças, a tendência é a de que as maiorias parlamentares integrem as CPIs, ocupando posições como a de Presidente ou a de Relator, consideradas mais influentes na condução dos trabalhos da comissão. Finalmente, havendo a composição majoritária da base aliada ao governo nas CPIs, o relatório final tende à indicação da ausência de responsabilidade do prefeito ou à não elaboração e/ou publicação. Portanto, a relação entre o Executivo e o Legislativo, conforme a hipótese, prejudica o exercício do controle por intermédio da *accountability* do Legislativo em face do Executivo.

A segunda hipótese afirma que poucos vereadores aderem ao requerimento de abertura de cada CPI porque, em regra, o Executivo municipal tem o apoio da maioria dos vereadores e, conseqüentemente, as minorias parlamentares, que, em regra, pertencem à oposição, seriam as mais interessadas na apuração de eventuais práticas ilícitas endossadas pelo prefeito. Nesse contexto, se as minorias parlamentares, do ponto de vista numérico, têm mais interesse nas investigações, essa minoria numérica seria refletida no número de vereadores que apoia a criação das CPIs. Em outros termos, a regra proveniente da intuição seria a de que os

requerimentos seguiriam apenas o quórum mínimo delineado na Constituição da República, uma vez que a maioria numérica dos vereadores apoiaria o prefeito e não teria interesse na sua investigação por meio de uma CPI. Essa hipótese refere-se, portanto, à primeira fase da comissão.

A terceira hipótese, a seu turno, aborda a relação entre as denúncias feitas pela imprensa e a tendência de criação de CPIs, ou seja, quando há denúncia feita pela imprensa, o número de CPIs criadas é superior a circunstâncias em que não ocorrem denúncias realizadas pela imprensa. A justificativa, para tanto, decorre da *accountability* vertical, porque, quando existem denúncias veiculadas pelos meios de comunicação, os cidadãos questionam os políticos e querem respostas rápidas. Nesses casos, a terceira hipótese nota uma probabilidade maior de haver um requerimento com mais assinaturas de vereadores, ainda que sejam apoiadores do governo. Houve uma suposição, pois, de que a tendência dos vereadores, nessas situações, é a de validação de possíveis investigações produzidas por CPIs.

3.1.3 Indicadores e índices

O próximo passo compreende a criação de indicadores e a identificação de índices. Isso significa que, caso um documento seja analisado, o pesquisador precisa atentar para um tema importante contido no texto desse documento que seja associado à pesquisa e às hipóteses. Esse tema é chamado de índice. A repetição desse tema no documento estudado é a forma pela qual o pesquisador confirma sua importância. Assim, a frequência⁶⁵ se traduz em um indicador responsável pela métrica do número de vezes em que o índice aparece (BARDIN, 1977).

Na fase preliminar da pesquisa, percebeu-se a viabilidade de separação das CPIs por temas, porque eles podem sugerir um conflito entre o Legislativo e o Executivo. O indicador acolhido nesta tese foi o de frequência, verificando-se a repetição de um tema ou de um assunto relevante nas CPIs em conformidade com as legislaturas. Além disso, notou-se a importância de identificação do pertencimento de cada vereador à oposição ou ao governo, verificando quais funções ocupam nas CPIs.

⁶⁵ A autora utiliza a expressão “análise sistemática quantitativa” (BARDIN, 1977, p. 100).

3.2 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL

As etapas posteriores à pré-análise são a “exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação” (BARDIN, 1977, p. 101). Segundo a autora, na exploração do material, os índices e os indicadores são aplicados efetivamente. É a circunstância em que o pesquisador se debruça sobre o *corpus* da pesquisa e organiza o material em função das regras e dos critérios criados anteriormente. Sequencialmente, o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação podem gerar a elaboração de quadros estatísticos, de tabelas e de organogramas. Portanto, o pesquisador “pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos ou que digam respeito a descobertas inesperadas” (BARDIN, 1977, p. 101).

Na exploração do material deve ser produzida a codificação do material. De acordo com a autora, a codificação envolve “o recorte: escolha das unidades; a enumeração: escolha das regras de contagem; a classificação e a agregação: escolha das categorias” (BARDIN, 1997, p. 104). Evidencia-se, nesses moldes, que a codificação acontece a partir de unidades. A autora explica a diferença entre as unidades de registro e as unidades de contexto. As unidades de registro podem ser localizadas como o mecanismo facilitador da contagem. Nesta tese, optou-se pela análise de conteúdo temática a partir da frequência. Logo, na presente pesquisa, a unidade de registro é o tema. A presença do tema é averiguada nos documentos e permite a análise de sua frequência, ou seja, de sua repetição. A autora sustenta que a análise temática permite “descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105).

Por outro lado, a unidade de contexto abrange um tamanho, em regra, superior ao da unidade de registro e tem a finalidade de entendimento da unidade de registro. A unidade de contexto auxilia, pois, na localização precisa da unidade de registro. Bardin (1977, p. 107) descreve, quanto à unidade de contexto, que “isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema”.

Em síntese, o código é extraído da unidade de registro, porém, caso essa unidade seja insuficiente para a localização do código, utiliza-se a unidade de contexto. Por exemplo, dentro de uma ementa de CPI, existem várias palavras e expressões. As palavras ou expressões, servindo como unidade(s) de registro, podem gerar um ou mais códigos. No entanto, em algumas ocasiões, as palavras precisam de um contexto para serem compreendidas (unidade de

contexto), o que permitirá a codificação.

3.3 CODIFICAÇÃO DA POSIÇÃO POLÍTICA DOS VEREADORES (GOVERNO/OPOSIÇÃO)

Para a codificação do pertencimento de um vereador ao governo ou à oposição, foram selecionadas quatro unidades de registro. A primeira consistiu na votação do vereador em relação a possíveis pedidos de *impeachment* ocorridos durante o mandato do Prefeito correspondente à legislatura examinada. Caso não tenha sido registrado pedido de *impeachment* na legislatura correspondente, adotou-se o critério da votação do vereador sobre a aprovação de contas do prefeito. Esse recorte da unidade de registro, quanto ao primeiro código, possibilitou a adoção da regra de enumeração da frequência do código. Assim, caso o vereador tenha votado favoravelmente ao *impeachment* ou à reprovação das contas do prefeito, haverá o código “proximidade com a oposição” e, caso tenha votado contrariamente, ocorrerá o código “proximidade com o governo”.

A segunda unidade de registro foi identificada a partir do partido político do vereador e a verificação se o partido se insere na coalizão eleitoral do Prefeito.

A terceira unidade de registro congregou as notícias da imprensa, até mesmo sobre os partidos políticos e suas reorganizações no decorrer do mandato, assim como manifestações dos vereadores, adotando-se o indicador de frequência. Nessa unidade de registro, procedeu-se pela pesquisa, na plataforma Google, do nome do vereador seguido do nome do prefeito à época. Por exemplo, “Felipe Michel Crivella”. Isso porque, mesmo que o vereador integrasse a oposição, haveria a localização dessa informação a partir do nome do prefeito. Em outras palavras, poderia ser encontrada a manchete “Felipe Michel continua oposição a Crivella”.

A quarta unidade de registro foram as publicações na rede social “X” (antigo Twitter), às quais também se aplicou o critério da frequência. Adotou-se a ferramenta “busca avançada” na plataforma em questão, digitando-se o intervalo de tempo em que abrangida a CPI e os termos relevantes, como filtros, para a codificação, como “oposição”, “governo” e o nome do prefeito naquele momento.

Em caso de dúvida sobre a classificação de um vereador como sendo da oposição ou do governo, foi priorizada a ordem sequencial apresentada dos códigos provenientes das unidades

de registro.

É relevante a explicação de que, em cada unidade de registro, adotaram-se os mesmos códigos, quais sejam, “proximidade com o governo” e “proximidade com a oposição”. Em cada unidade de registro, portanto, foi verificada a presença de proximidade ou não com o governo a partir da soma dos códigos identificados. O resultado conclusivo para o fim de classificação em “oposição” ou “governo” foi a soma dos códigos decorrentes de cada unidade de registro.

Cumprе ressaltar que, se as duas primeiras unidades de registro indicarem o mesmo código, já é definida a categoria do vereador, não sendo analisadas as restantes. Se uma das duas primeiras unidades de registro apresentar código indefinido, passa-se ao exame da terceira. Se esta confirmar o código identificado em uma das duas unidades anteriores, é definida a categoria. Por isso, a consulta à quarta unidade de registro foi excepcional, ocorrendo apenas em uma situação de indefinição de pelo menos dois códigos das unidades anteriores.

A codificação foi iniciada pela décima legislatura, englobando o intervalo entre 2017 e 2020. Registra-se que, nessa legislatura, o Executivo Municipal foi governado pelo prefeito Marcelo Crivella. No período em que regeu a Prefeitura, Crivella sujeitou-se a mais de três pedidos de *impeachment*, os quais foram rejeitados, no fim, pela Câmara Municipal. O candidato à época teve o apoio da coligação “Por um Rio Mais Humano” (PRTB/PTN/PR). A oposição a Crivella, no segundo turno, foi articulada pelo candidato Marcelo Freixo (PSOL).

Os membros de cada CPI serão, por fim, categorizados a partir dos índices ou códigos extraídos das unidades de registro mencionadas. Dessa forma, a análise de conteúdo será produzida mediante cada CPI. As tabelas 1, 2 e 3 resumem a posição dos membros de cada CPI nos governos dos prefeitos Crivella e Paes. A título de explicar o procedimento seguido, apresentam-se, abaixo, três CPIs (1512, 1513 de 2020 e 1450 de 2019) com a codificação e a categorização de cada um de seus membros, estando o tratamento das CPIs restantes no Apêndice A.

3.3.1 CPIs instauradas durante o governo de Crivella (2017/2020)⁶⁶

CPI nº 1512 de 2020

Primeira signatária e membro titular: Teresa Berguer / Oposição

⁶⁶ Para a aplicação da análise de conteúdo, a ordem das CPIs foi estabelecida a partir da tabela de Excel encaminhada pela CMRJ, que começou pelo ano de 2020.

- a) *Impeachment*: em 2020, votou a favor em duas oportunidades, nos dias 3 e 17 de set. 2020⁶⁷ (BARREIRA, 2020). Logo, nesta unidade de registro, verificou-se o código “proximidade da oposição”.
- b) Partido: a vereadora foi membro do PSDB e do Cidadania (antigo PPS). Segundo Shalders (2018), “dos 19 partidos com representantes na Câmara de Vereadores, só dois fazem oposição aberta a Crivella: o PT (2 representantes) e o PSOL (6 cadeiras)”. A coligação eleitoral de Crivella englobou os partidos PRTB, PTN e PR, enquanto a de Freixo albergou PSOL e PCB (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, 2016). Dessa maneira, o partido político de Berguer não integrou a coligação de Crivella nas eleições, razão pela qual o critério de partido foi inconclusivo.
- c) Matérias na imprensa: a matéria localizada indica que “a vereadora Teresa Bergher, um dos principais nomes da oposição ao prefeito Marcelo Crivella e um símbolo do PSDB na Câmara do Rio, deixou o ninho tucano na tarde desta sexta-feira” (SEARA, 2020). Assim, a unidade de registro foi codificada com a presença de “proximidade com a oposição”.
- d) Categorização: com fundamento no indicador de frequência, somaram-se dois códigos “proximidade da oposição”. O principal índice, de acordo com o estabelecido previamente, é de votação no *impeachment*. Conclui-se, logo, que Berguer integra a categoria da oposição. Caso se partisse de uma análise atinente apenas ao partido político, poder-se-ia concluir, erroneamente, que a vereadora integra o governo.

Presidente: Jorge Manaia / Governo

- a) *Impeachment*: em 2020, contrariamente em duas oportunidades (BARREIRA, 2020). Por conseguinte, a primeira unidade de registro suscitou o código “proximidade com o governo”.
- b) Partido: os partidos políticos do vereador foram SD e PP. Considerando que os partidos políticos em questão não integraram a coligação partidária favorável ao governo nas eleições, entendeu-se que a segunda unidade de registro foi inconclusiva quanto à codificação.
- c) Matérias de imprensa: a reportagem do Jornal Extra expõe o Dr. Jorge Manaia como “vereador crivellista”, sendo responsável por “engavetar”⁶⁸ CPIs (SEARA, 2020), o que corrobora seu apoio ao chefe do Executivo Municipal. Portanto, a terceira unidade de registro ratificou o código “proximidade com o governo”.
- d) Categorização: contabilizaram-se, pois, dois códigos de “proximidade com o governo”, além

⁶⁷ Não se diferenciou o voto favorável à abertura do processo de *impeachment* do voto final acerca do processo aberto.

⁶⁸ Expressão utilizada para designar que a CPI não produziu qualquer diligência com o intuito de investigação. Nessa perspectiva, o engavetamento significa, na prática, um arquivamento antecipado por ausência de medidas de apuração dos fatos.

de o critério de desempate do *impeachment* ter demonstrado, no mesmo sentido, que o vereador integra a categoria do “governo”.

Relator: Inaldo Silva / Governo

a) *Impeachment*: em 3 e 17 de set. 2020, votou contrariamente. Portanto, identificou-se o código “proximidade do governo”.

b) Partido: o partido político de Inaldo Silva é o mesmo do prefeito Crivella, o PRB (atual Republicanos). Dessa forma, o índice extraído da segunda unidade de registro foi “proximidade com o governo”.

c) Matérias de imprensa: por prudência, localizou-se uma reportagem para a confirmação dos códigos anteriores. No tocante à terceira unidade de registro, encontrou-se uma matéria do Jornal RJ1, da Globo, cuja manchete descreve que “vereador Inaldo Silva entra com pedido para suspender processo de *impeachment* de Crivella” (FIGUEIREDO, 2019). Logo, a terceira unidade de registro confirma o código “proximidade com o governo”, motivo pelo qual não se faz necessária a aferição da quarta unidade de registro, visto que a maioria dos códigos denota a categorização do vereador em questão enquanto pertencente ao governo.

Membro titular: Átila A. Nunes / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente. Assim, inferiu-se sua “proximidade com a oposição”.

b) Partido: o vereador integrou os partidos políticos MDB (antigo PMDB) e DEM (depois de fusão, integrou o União Brasil). Sobre os partidos em análise, nenhum integrou a coalizão eleitoral de Crivella. Além disso, Shalders (2018) afirmou que o prefeito estava preocupado com a deliberação do MDB sobre o *impeachment* proposto contra ele, pois esse partido tem a maior bancada. Nesse sentido, com base na consideração isolada do partido político, não foi possível uma conclusão precisa, de modo que os integrantes do partido estavam divergindo sobre o apoio ou não ao prefeito.

c) Matéria de imprensa: colheu-se o seguinte trecho de uma reportagem: “o colega Átila Nunes (DEM) publicou no Diário Oficial duas moções de repúdio pelas comissões não terem ouvido uma só testemunha, analisado qualquer documento” (SEARA, 2020). Essa afirmação do vereador ocorreu no contexto em que CPIs estariam sendo “engavetadas” por vereadores com proximidade ao governo, tendo em vista que nenhuma reunião foi realizada, assim como nenhuma testemunha foi ouvida. Logo, identificou-se o código de “proximidade com a oposição”.

Membro titular: Felipe Michel / Governo

a) *Impeachment*: definiu-se como “proximidade com o governo”, posto que votou contrariamente ao pedido de *impeachment* em 3 e 17 de set. de 2020.

b) Partidos: em reportagem sobre o segundo turno das eleições de 2016, citou-se que “no PSDB, que lançou Carlos Osório à prefeitura, a posição oficial é de neutralidade. Por sua vez, o deputado federal Otávio Leite (PSDB-RJ), presidente da Executiva Estadual da legenda, já manifestou que está com Crivella” (BARBOSA, 2016). Portanto, sobre a segunda unidade de registro, optou-se por sua não ponderação devido ao resultado inconclusivo.

c) Matérias de imprensa: aplicou-se o código “proximidade com o governo” porque o prefeito o indicou para o comando de uma das secretarias, visando ao fortalecimento do apoio junto ao Legislativo, segundo reportagem do Jornal O Dia:

Para abrigar vereadores que votaram contra seu *impeachment* e ampliar o leque de alianças à eleição do ano que vem, o prefeito do Rio, Marcelo Crivella (Republicanos), criou a Secretaria de Envelhecimento Saudável, Qualidade de Vida e Eventos. E pôs no comando Felipe Michel, parlamentar do PSDB (BRUNO, 2020).

Membro suplente: Paulo Pinheiro / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente, em 3 e 17 de set. de 2020, motivo pelo qual se atribuiu o código “proximidade com a oposição”.

b) Partido: o partido político ao qual Paulo Pinheiro estava vinculado era o PSOL. Conforme explicado anteriormente, o PSOL foi, juntamente com o PT, um partido de oposição aberta a Crivella. Nesse plano, estipulou-se o código “proximidade com a oposição”.

CPI nº 1513 de 2020

Primeiro signatário e presidente: Jorge Manaia / Governo⁶⁹

Na CPI anterior (nº 1512), concluiu-se pelo enquadramento do vereador na categoria “governo”. Não houve alteração das circunstâncias de uma CPI para a outra.

Relator: João Mendes de Jesus / Governo

a) *Impeachment*: votou contra e, por isso, considerado como de “proximidade com o governo”.

b) Partido: o partido político a que o vereador pertenceu, o PRB (atual Republicanos) integrou a coligação eleitoral que elegeu o prefeito Crivella.

Membro titular: Dr. Jairinho / Governo

a) *Impeachment*: votou contrariamente ao deferimento do pedido de *impeachment* de Crivella.

⁶⁹ Foi categorizado previamente. A partir desse nome, para todos os vereadores cujos perfis já foram categorizados em CPIs instauradas no governo de um mesmo prefeito, somente consta a posição (governo / oposição).

Portanto, o código lançado foi o de “proximidade com o governo”.

b) Partido: integrou os partidos MDB e SOLIDARIEDADE. No segundo turno das eleições de 2016, o candidato a prefeito do PMDB (Pedro Paulo) disse, “em pronunciamento logo após o resultado, que o PMDB poderia vir a não apoiar nenhuma candidatura no segundo turno” (BARBOSA, 2016). Assim, reputou-se inconclusivo o código.

c) Matérias de imprensa: verificou-se que o vereador foi líder do governo na Câmara de Vereadores.

Membro titular: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: Célio Lupparelli / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente ao pedido de *impeachment* do prefeito.

b) Partido: integrante do partido DEM. Sobre o segundo turno das eleições de 2016, subscreveu-se que “já no DEM, que fez parte da coligação de Pedro Paulo, os militantes “têm total liberdade para decidir”, disse o vereador eleito Cesar Maia, presidente da Executiva Municipal do partido (BARBOSA, 2016). Não se extraiu, assim, qualquer código da segunda unidade de registro.

c) Matéria de imprensa: foi classificado como de oposição em função de uma reportagem do jornal O GLOBO com a seguinte manifestação de Célio Luparelli acerca da atuação do grupo intitulado “Guardiões do Crivella”: “uma verdadeira atitude de milícia. Foi nítido o desvio de função. O objetivo incluía tumultuar o livre exercício da informação” (GRINBERG; LEAL, 2020).

Membro suplente: Tarcísio Motta / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente ao *impeachment* de Crivella em 3 e 7 de set. de 2020.

b) Partido: vereador pelo PSOL. O PSOL foi oposição aberta nas eleições e durante o governo de Crivella.

CPI nº 1450 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Tarcísio Motta / Oposição

Relator: Renato Cinco / Oposição

a) *Impeachment*: o parlamentar votou, em 2 de abril e 25 de junho de 2019, favoravelmente ao pedido de *impeachment* contra Crivella.

b) Partido: vereador pelo PSOL, partido de oposição.

Membro titular: Teresa Bergher / Oposição

Membro titular: Tiãozinho do Jacaré / Governo

a) *Impeachment*: o parlamentar votou contrariamente ao pedido formulado em 4 de abril de 2019 e em 25 de junho de 2019.

b) Partido: é o mesmo que o do prefeito: PRB.

Membro titular: Rosa Fernandes / Oposição

a) *Impeachment*: em 2 de abril e 25 de junho de 2019, ela votou favoravelmente.

b) Partido: ela integrou os partidos políticos MDB e PSC. No segundo turno das eleições de 2016, “o PSC não anunciou, no entanto, uma posição partidária” (BARBOSA, 2016). Acerca do PMDB, MDB, segundo relatado anteriormente, “a principal preocupação de Crivella nos últimos dias foi o MDB. O partido tem a maior bancada, com 9 representantes, e está rachado” (SHALDERS, 2018). Dessa maneira, restou inconclusivo o código na segunda unidade de registro.

c) Matéria de imprensa: localizaram-se duas reportagens: uma de 2016, outra de 2019. A matéria de 2016, do Jornal Extra, anunciou que “Crivella ganha apoio de Rosa Fernandes, vereadora mais votada do PMDB” (PAIVA, 2016). A de 2019 relatou que a vereadora integrou a oposição ao governo, tendo, inclusive, distribuído à imprensa o relatório alternativo, manifestando-se pelo deferimento do *impeachment* (MIRANDA, 2019). Mediante a constatação de aparente contradição entre as notícias, optou-se pela seleção da reportagem atinente ao ano em que a CPI se desenvolveu: 2019.

d) Rede social “X”: identificaram-se dois perfis com o nome da vereadora, não sendo possível a confirmação de qual é o autêntico. Ainda assim, nenhum dos perfis apresentou publicações sobre o prefeito Crivella.

e) Categorização: diante das unidades examinadas, percebeu-se que foram encontrados dois códigos no sentido de que a vereadora teria “proximidade com a oposição”. O critério de desempate possibilitou a inclusão da vereadora como integrante da categoria “oposição”, havendo, portanto, elementos suficientes para tal conclusão.

Membro suplente: Major Elitusalem / Governo

a) *Impeachment*: ele votou contrariamente ao *impeachment* em três oportunidades: 3, 17 de set. de 2020 e 25 de junho de 2019. Por outro lado, votou favoravelmente à abertura do processo em 2 de abril de 2019. Numericamente, ele votou mais vezes de acordo com a posição governamental, porém, aferindo-se o ano da CPI, 2019, houve votos dissonantes. Dessa maneira, optou-se pela extração do código “proximidade com o governo”, tendo sido o aspecto número o desempate, posto que, em 2019, aconteceu uma colisão de votos.

- b) Partido: foi o PSC, que, no segundo turno, não fixou o voto em determinado candidato. Logo, inconclusivo.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do O GLOBO, “em reunião organizada pelo prefeito Marcelo Crivella com secretários e políticos da base do governo, o vereador Major Elitusalem foi o único a aparecer de máscara” (LIMA NETO, 2020). Outra reportagem que fomentou o código foi da Folha de São Paulo, de acordo com a qual “o vereador Major Elitusalem afirmou que apoia o governo Crivella” (NOGUEIRA, 2020).
- d) Rede social “X”: não possibilitou uma conclusão precisa sobre o código a ser extraído, haja vista que, em 2019, foram localizadas manifestações favoráveis e contrárias ao prefeito Crivella. O perfil analisado no “X” foi “@majorelitusalem”. Somaram-se, então, dois códigos de “proximidade com o governo”.
- e) Categorização: o critério de desempate corroborou a prevalência do código de “proximidade com o governo”, tendo sido reafirmado pela terceira unidade de registro, na qual o próprio vereador, em entrevista, afirmou seu apoio ao governo de Crivella. A categoria do vereador, pois, foi “governo”.

A tabela 1 reúne, para facilitar a visualização, as categorizações realizadas na legislatura correspondente ao mandato de Crivella. Apresentam-se, nesta ordem, o ano, o número da CPI, o primeiro signatário (1º SIG.), o presidente (PRESID.), o relator (RELAT.), os titulares (TIT.) e o(s) suplente(s) (SUPL.), sendo classificados em “OP” (oposição), “GOV” (governo) e “OP/GOV” (situação em que houve mais de um primeiro signatário ou mais de um suplente, de modo que parte pertence à oposição e parte ao governo).

Pelo estudo da tabela 1, verifica-se a criação de 24 CPIs, número elevado se comparado com as demais legislaturas trabalhadas nesta tese. Na legislatura 2013/2016, quatro CPIs foram abertas, enquanto, na legislatura anterior, 2009/2012, 12 CPIs. Esse número considerável de CPIs na legislatura 2017/2020, como será explicado no capítulo seguinte, se deve à grande instabilidade enfrentada pelo governo Crivella, o qual não conseguiu a formação de alianças consolidadas com os vereadores. Dessa forma, submeteu-se, pelo menos, a quatro pedidos de *impeachment*.

Observa-se, pelo exame da tabela 1, que a grande quantidade de CPIs abertas durante o mandato de Crivella trouxe algum grau de efetividade a essas comissões, porque demonstraram a instabilidade enfrentada pelo governo e sua dificuldade de articulação política.

Das 24 CPIs abertas no período em questão, 14 tiveram, como primeiro signatário, um vereador vinculado à oposição, oito apresentaram um vereador vinculado ao governo e dois

tiveram vereadores associados a vertentes opostas.

Assim, a maioria das CPIs propostas na legislatura foi requerida por vereadores da oposição, evidenciando, pois, certa efetividade dessas comissões, tendo em vista que houve cobertura da imprensa sobre a abertura desses instrumentos de *accountability* horizontal. Além disso, endossou-se o enfraquecimento político do governo. O ano de 2019 caracterizou-se como o mais crítico para o mandato de Crivella, pois 14 CPIs foram abertas.

A tendência notada na tabela 1 é a de que o primeiro signatário e o presidente se vinculem ao mesmo posicionamento político. Logo, se o primeiro signatário pertence à oposição, o presidente tende a integrar a oposição.

Identificou-se, no mesmo plano, a tendência de que o relator e o presidente se vinculem ao mesmo posicionamento político. 13 dos 23 relatores da legislatura se vincularam ao governo, servindo como indício de que seja um cargo estratégico.

Tabela 1 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2017/2020)

ANO	CPI	1º SIG.	PRESID.	RELAT.	TIT.	TIT.	TIT.	TIT.	SUPL.
2020	1512	OP	GOV	GOV	OP	GOV	OP	-	OP
2020	1513	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	OP	-	OP
2019	1450	OP	OP	OP	OP	GOV	OP	-	GOV
2019	1451	OP/GOV	OP	GOV	GOV	GOV	OP	-	OP
2019	1471	OP	OP	OP	GOV	OP	GOV	-	OP
2019	1478	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	GOV	-	OP
2019	1479	GOV	GOV	OP	GOV	OP	GOV	-	GOV
2019	1480	OP	OP	OP	GOV	GOV	OP	-	-
2019	1482	OP	OP	OP	GOV	GOV	GOV	-	OP
2019	1483	OP	OP	OP	OP	GOV	GOV	OP	-
2019	1485	GOV	-	-	GOV	GOV	GOV	GOV	-
2019	1486	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	GOV	-	-
2019	1491	OP	OP	OP	GOV	GOV	OP	-	-
2019	1492	OP	GOV	GOV	OP	GOV	OP	-	GOV
2019	1493	OP	GOV	GOV	OP	GOV	GOV	-	OP
2019	1494	OP	OP	GOV	GOV	OP	GOV	-	OP
2018	1407	OP/GOV	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	-	GOV
2018	1427	OP	OP	GOV	GOV	GOV	GOV	-	OP
2018	1440	GOV	GOV	GOV	OP	GOV	OP	-	OP
2018	1441	OP	OP	OP	GOV	GOV	GOV	-	-
2018	1445	GOV	GOV	OP	OP	GOV	GOV	-	OP
2018	1447	OP	OP	GOV	GOV	GOV	OP	-	OP
2017	1394	GOV	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	-	GOV
2017	1389	OP	OP	GOV	OP	OP	GOV	-	OP/GOV

Fonte: Elaborada pelo autor.

3.3.2 CPIs instauradas durante o segundo mandato de Paes (2013/2016)

As CPIs apresentadas até o momento disseram respeito ao período governamental do prefeito Crivella. As próximas comissões, cuja análise de conteúdo se encontra no Apêndice A,

abrangem o intervalo em que Eduardo Paes exerceu seu segundo mandato consecutivo. Ele foi eleito em 2008, encerrando seu primeiro mandato em 2012, e reeleito no mesmo ano, finalizando seu segundo mandato em 2016. As comissões presentes na tabela 2 encampam o segundo mandato de Paes e carregam informações desse período.

A tabela 2 resume a classificação dos vereadores em oposição ou governo, tendo sido produzida sobre a legislatura correspondente ao segundo mandato de Paes. No período, foram abertas apenas quatro CPIs, representando maior estabilidade do governo perante a CMRJ.

Dos quatro relatores existentes no período, todos pertenceram ao governo. Portanto, percebe-se mais um indício de que se trata de um cargo estratégico nas CPIs, visto que a legislatura englobou um momento de maior controle do governo em relação à Câmara Municipal. Dessa maneira, caso seja considerado um cargo estratégico, os vereadores governistas conseguiram controlar essas comissões a partir da composição e da ocupação de cargos estratégicos.

Quanto à presidência, em apenas um dos quatro casos, a oposição ocupou o cargo. Apesar disso, a oposição requereu a abertura da CPI em três das quatro ocasiões narradas na tabela 2. Em todas as CPIs da legislatura, os parlamentares associados ao governo ocuparam a maioria das vagas. A suplência, por outro lado, tem metade de vereadores do governo e metade da oposição. Confirma-se, portanto, a presença de articulação política do governo Paes, porquanto, apesar de a criação de três das quatro CPIs ter sido requerida por vereadores da oposição, o governo conseguiu a presidência em três e a relatoria em quatro dos casos.

Tabela 2 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2013/2016)

ANO	CPI	1º SIG.	PRESID.	RELAT.	TIT.	TIT.	TIT.	SUPL.
2016	1352	OP	GOV	GOV	OP	GOV	GOV	OP
2015	1332	OP	OP	GOV	GOV	GOV	GOV	OP
2015	1330	GOV	GOV	GOV	GOV	GOV	GOV	GOV
2013	1269	OP	GOV	GOV	OP	GOV	GOV	GOV

Fonte: Elaborada pelo autor.

3.3.3 CPIs instauradas durante o primeiro mandato de Paes (2009/2012)

A tabela 3, da mesma forma que as anteriores, estabelece um panorama da análise de conteúdo aplicada aos vereadores, a qual os categorizou em oposição ou situação. A legislatura correspondente é a do primeiro mandato de Paes (2009/2012).

A tabela 3 confirma a tendência de que o posicionamento político do primeiro signatário seja mantido com relação ao presidente da CPI. Das 12 comissões da legislatura, 11 apresentaram presidente. Das 11, em apenas 2 casos houve divergência entre o posicionamento político do primeiro signatário e o do presidente.

Em comparação com o segundo mandato de Paes, o primeiro congregou um número três vezes maior de CPIs: 12. Dos 11 presidentes na legislatura, 6 se vincularam ao governo e 5 se associaram à oposição. Dos 11 relatores, essa proporção se repetiu. A suplência, por sua vez, teve, em todos os casos, ao menos um vereador vinculado à oposição. Das 11 CPIs, desconsiderando a nº 1215, que não teve presidente e relator, 7 contemplaram a maioria governista em sua composição.

Tabela 3 – Categorização dos vereadores em oposição ou governo (2009/2012)

ANO	CPI	1º SIG.	PRESID.	RELAT.	TIT.	TIT.	TIT.	TIT.	SUPL.
2011	1215	GOV	-	-	OP	GOV	GOV	OP	OP
2011	1216	OP	GOV	GOV	GOV	OP	OP	-	-
2011	1187	OP	OP	OP	GOV	GOV	OP	-	-
2011	1190	GOV	GOV	GOV	OP	GOV	GOV	-	OP
2010	1183	OP	OP	GOV	GOV	GOV	OP	-	-
2010	1182	GOV	GOV	GOV	GOV	OP	GOV	-	-
2010	1177	OP	OP	GOV	GOV	OP	GOV	-	OP
2009	1145	GOV	GOV	OP	GOV	OP	GOV	-	-
2009	1139	OP	GOV	OP	OP	GOV	OP	-	OP/GOV
2009	1140	OP	OP	GOV	GOV	OP	OP	-	OP/GOV
2009	1136	GOV	GOV	OP	GOV	GOV	-	-	-
2009	1119	OP	OP	OP	GOV	GOV	OP	-	OP

Fonte: Elaborada pelo autor.

3.4 ANÁLISE TEMÁTICA DAS CPIs (2009/2020)

No fim deste capítulo, propõe-se uma divisão das 40 CPIs estudadas com base em uma análise de conteúdo temática. A tabela 4, portanto, foi elaborada com fundamento no número de vezes em que os códigos extraídos das unidades de registro apareciam. Os índices foram as unidades de registro e o indicador foi a frequência de cada unidade de registro. Depois, realizou-se a categorização pelo enquadramento dos códigos⁷⁰.

Para a seleção dos temas, detectados a partir das unidades de registro na citada tabela, foram utilizadas as ementas de cada CPI como unidade de contexto e, subsidiariamente, em

⁷⁰ As ementas trazidas na planilha encaminhada pela Diretoria de Comissões da CMRJ foram utilizadas para a codificação.

casos de informações insuficientes, acrescentou-se o art. 1º da resolução que criou a CPI, o qual explica, com mais profundidade, de que se trata seu objeto, ou o requerimento de instauração da CPIs, acompanhado de sua justificativa. Elucida-se, a seguir, a atribuição de códigos a três CPIs. As demais encontram-se no Apêndice B.⁷¹

CPI nº 1512/2020

A ementa dispõe: “investigar e apurar os fatos que constituem a denúncia da existência de um grupo chamado “Guardiões do Crivella”, representado por servidores públicos do Município” (RIO DE JANEIRO, 2020). Nesse caso, como não havia a informação do que significava o grupo “Guardiões do Crivella”, foi necessário considerar o art. 1º da resolução 1512/2020, o qual prescreve:

Fica constituída Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar e apurar os fatos que constituem a denúncia da existência de um grupo chamado “Guardiões do Crivella”, representado por servidores públicos do Município, que atuam nas portas das unidades municipais de saúde para defender o Prefeito Marcelo Crivella e impedir críticas à sua gestão, conforme documentos anexados ao Requerimento nº 4334/2020 (RIO DE JANEIRO, 2020).

Mediante as unidades de contexto, identificou-se o código “corrupção praticada por servidores”, tendo em vista que a unidade de registro “Guardiões do Crivella” refere-se a um grupo de servidores públicos que, supostamente, atuava para impedir críticas à gestão de Crivella.

CPI nº 1513/2020

Apresentou a seguinte ementa: “investigar e apurar fatos determinados acerca de suposto esquema de corrupção na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, “QG da propina”” (RIO DE JANEIRO, 2020). A unidade de registro, nessa CPI, foi a “corrupção na prefeitura”, posto que, semanticamente, trata-se do objeto da comissão. A unidade de contexto, representada pela ementa como um todo, confirma essa convicção.

⁷¹ A análise de conteúdo foi realizada manualmente.

CPI nº 1450/2019

Teve como ementa:

Apurar as circunstâncias, os fatos e as consequências sociais, ambientais e econômicas causadas pelos temporais que atingiram a Cidade do Rio de Janeiro em fevereiro de 2019, bem como as responsabilidades do Poder Público na prevenção, mitigação dos efeitos e atendimento aos atingidos pelas chuvas, enchentes e deslizamentos (RIO DE JANEIRO, 2019).

Nessa situação, o motivo pelo qual a CPI foi instaurada decorreu dos temporais que alcançaram o Município do Rio de Janeiro. O tema de investigação tem, assim, o aspecto ambiental como seu fundamento. Nesse âmbito, denota-se que as unidades de registro oriundas da ementa se traduzem em “consequências dos temporais”.

3.4.1 Categorização e Resultados

A partir dos delineamentos oferecidos por Bardin (1977), foi realizada a criação de categorias, as quais são mais amplas do que os códigos detectados. Dessa maneira, permite-se a distribuição dos códigos em categorias que os englobem. A formação de categorias auxilia na identificação dos temas mais recorrentes em cada legislatura e em todo o período examinado. A tabela 4 sintetiza os códigos, a frequência com a qual aparecem e a categoria em que cada um se enquadra.

A definição dos termos ou nomes das categorias precisa ser cuidadosa, porque devem conter um significado que seja compatível com os códigos que abrangerão. A categoria “corrupção” foi selecionada para incluir os códigos relacionados com fraudes, favorecimentos, desvios de dinheiro. Todos os códigos que mencionam a palavra “corrupção” foram abarcados por essa categoria. Além desses, o código “favorecimento nos camarotes da prefeitura” envolve uma prática ilegal de utilização indevida do dinheiro público para favorecimento de interesses particulares. Logo, pertence à categoria “corrupção”.

O código “sonegação fiscal de ISS” também foi enquadrado na referida categoria, pois configura uma prática ilegal de omissão quanto ao pagamento de imposto, iludindo a Administração Pública. O código “favorecimento indevido a Igrejas Evangélicas” constitui uma prática vedada pela Constituição, uma vez que o Estado brasileiro é laico, ocorrendo o emprego de verba pública para um fim não autorizado. Da mesma forma, pertence à categoria já citada.

Os códigos “propina nas instalações hospitalares” e “recebimento de salário sem prestação de serviços” representam condutas que corrompem a Administração Pública e a

proibidade que se exige de seus funcionários, o que viola a moralidade pública e possibilita a inserção na categoria “corrupção”.

A escolha da categoria “licitações/contratos” ocorreu em relação aos códigos que têm, como essência, a discussão sobre a contratação pública: os critérios adotados no certame, as sociedades empresárias participantes, as propostas formuladas pelos concorrentes, inclusive irregularidades. Optou-se, nesse âmbito, pela inclusão, por exemplo, do código “irregularidade contratual” na categoria em referência, pois a discussão da CPI tem a contratação como protagonista. Esse código não foi enquadrado na categoria “corrupção”, porque a irregularidade contratual não presume fraudes ou propina. A irregularidade pode acontecer pela mudança do valor de mercado, isto é, por circunstâncias alheias à vontade dos contratantes.

Tabela 4 – Distribuição das CPIs por códigos e categorias

CÓDIGOS (FREQUÊNCIA)	CATEGORIAS
Corrupção praticada por servidores (1)	Corrupção
Corrupção na prefeitura (1)	Corrupção
Consequências dos temporais (1)	Outros
Irregularidade contratual (9)	Licitações/Contratos
Favorecimento nos camarotes da prefeitura (1)	Corrupção
Cobrança de imposto (1)	Tributos
Contratações sem licitação (1)	Licitações/Contratos
Prejuízos pela paralisação das obras (1)	Patrimônio público
Consequências do desabamento de concreto (1)	Patrimônio público
Condições de trabalho (1)	Problemas trabalhistas
Segurança nas comunidades (1)	Segurança
Recolhimento de tributos municipais (1)	Tributos
Sonegação fiscal do ISS (1)	Corrupção
Danos ao consumidor (1)	Consumidor
Desabamento de ciclovia (1)	Patrimônio público
Assédio moral no trabalho (1)	Problemas trabalhistas
Favorecimento indevido a Igrejas Evangélicas (1)	Corrupção
Corrupção eleitoral (1)	Corrupção
Irregularidade licitatória (1)	Licitações/Contratos
Gestão da previdência (1)	Previdência
Corrupção nos Jogos Olímpicos (1)	Corrupção
Segurança no trânsito (1)	Trânsito
Interrupção no fornecimento de energia (1)	Consumidor
Transporte coletivo (1)	Trânsito
Falta de fiscalização em parque de diversões (1)	Outros
Propina nas internações hospitalares (1)	Corrupção
Corrupção em concurso público (1)	Corrupção
Poluição do ar (1)	Meio ambiente
Maus tratos a animais (1)	Outros
Recebimento de salário sem prestação de serviço (1)	Corrupção
Irregularidade nas multas de trânsito (1)	Trânsito
Corrupção na merenda escolar (1)	Corrupção

Fonte: Elaborada pelo autor.

A categoria “tributos” foi formulada para abranger os códigos que se relacionam com a cobrança de impostos. Salienta-se que o código “sonegação fiscal de ISS” não ingressou nessa categoria, pois seu principal fundamento se encontra na prática ilícita, na corrupção e, não, no mero interesse da Fazenda Pública no recolhimento de tributos.

“Patrimônio público” envolve códigos que se preocupam com a proteção de bens pertencentes ao ente público, o qual, no caso, é o Município do Rio de Janeiro. “Problemas trabalhistas” contempla códigos referentes a situações difíceis e/ou irregulares que acontecem no dia a dia do trabalho, como “assédio moral no trabalho”. “Segurança” congrega códigos associados à paz, tranquilidade, violência e perigo. “Consumidor” foi a categoria selecionada para códigos em que os consumidores são citados ou impactados.

“Trânsito” se refere a códigos afetos à direção, veículos, transporte coletivo. “Meio ambiente” engloba códigos relativos à poluição, desmatamento, aquecimento global. Por fim, a categoria “outros” foi utilizada para códigos que não se amoldaram, com precisão, a uma das classificações, como “consequências dos temporais”, “falta de fiscalização em parque de diversões” e “maus tratos a animais”. O primeiro não diz respeito a meio ambiente diretamente, porque as consequências foram econômicas, sociais e ambientais. A segunda não pôde ser enquadrada em “patrimônio público”, pois o parque de diversões é espaço privado. A terceira não ingressou em “meio ambiente”, porquanto essa categoria, da forma como foi concebida, traz questões climáticas e verdes, não encampando violência contra animais.

Cada CPI analisada apresenta um tema de predominância, relacionando-se, especialmente, ao objeto da comissão. Como o objeto precisa ser delimitado, estabeleceram-se categorias que abrangessem a especificidade de cada comissão.

A tabela 5 parte das categorias fixadas e demonstra a quantidade de cada uma nas três legislaturas estudadas (2009/2012, 2013/2016 e 2017/2020), assim como do período considerado como um todo (2009/2020). A subdivisão por legislaturas permite uma melhor compreensão sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo no intervalo selecionado. O objetivo da tabela 5 é identificar quais categorias mais aparecem e a razão pela qual isso acontece. Nesse caminho, as características de cada legislatura e seu contexto serão apresentados, abordando a governabilidade⁷² do prefeito, as coalizões formadas, as notícias da

⁷² Governabilidade significa que o Executivo tem a capacidade de executar suas decisões. Nesses casos, normalmente, forma-se uma coalizão de apoio legislativo, permitindo-se que suas propostas sejam aprovadas no Parlamento.

imprensa sobre a oposição. Posteriormente, tais dados serão associados às categorias mais vistas na legislatura, sendo discutidos, portanto, os resultados obtidos com a tabela.

O período de 2009 a 2020 engloba as três legislaturas estudadas. Durante esse período, foi instalado um total de 40 CPIs, sendo importante ressaltar que não existe uma uniformidade na distribuição numérica entre as três legislaturas.

Tabela 5 – Quantidade e categoria das CPIs por período legislativo

CATEGORIA	2009/2020 [três legislaturas]	2009/2012	2013/2016	2017/2020
Corrupção	11	4	1	6
Licitações/Contratos	11	4	0	7
Tributos	2	0	0	2
Patrimônio público	3	0	0	3
Problemas trabalhistas	2	0	0	2
Segurança	1	0	0	1
Consumidor	2	0	1	1
Previdência	1	0	0	1
Trânsito	3	1	2	0
Meio ambiente	1	1	0	0
Outros	3	2	0	1
Total de CPIs	40	12	4	24

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na legislatura de 2009/2012, por exemplo, foram localizadas 12 CPIs na Câmara Municipal. É um número substancialmente superior ao do período subsequente, que apresentou apenas quatro CPIs (2013/2016). Numericamente, logo, existe uma diferença expressiva entre as legislaturas.

Uma possível explicação do maior número de CPIs, em relação ao período seguinte, consiste no começo do governo de um prefeito eleito pela primeira vez na cidade. Quando do primeiro mandato, supõe-se maior dificuldade de articulação política, construção de alianças e formação da base governista na Câmara Municipal. Salienta-se que, de acordo com a Folha de São Paulo, “na disputa mais acirrada do Brasil no segundo turno, a diferença entre os dois candidatos é de menos de 2 pontos percentuais (2008)”. Essa disputa acirrada, portanto, ocasionou uma força maior da oposição no começo do mandato de Paes. Tal fato pode ser mobilizado como justificativa para a criação de um número significativo de CPIs. Nos dois primeiros anos de mandato do prefeito, 2009 e 2010, a Câmara instaurou oito CPIs.

Mesmo que o número de CPIs de 2009/2012 tenha sido superior a 2013/2016, Paes, em ambos os casos, tinha o apoio da maioria dos vereadores na Câmara Municipal:

Na colcha de retalhos que forma a Câmara de Vereadores do Rio - 21 partidos

ocuparão as 51 cadeiras -, o prefeito eleito Eduardo Paes (PMDB) costurou, durante o segundo turno da campanha, maioria para governar em 2009. A coligação "Unidos pelo Rio" (PMDB-PP-PTB-PSL) fez apenas nove vereadores, mas, contando os partidos que se juntaram a Paes depois da peneira do primeiro turno, o novo prefeito terá 32. O PMDB de Paes e do governador Sérgio Cabral elegeu cinco vereadores, o PP, 3 e o PTB, 1. Somem-se a esses os nomes do PDT, que concorreu no primeiro turno com Paulo Ramos, o PTdoB, do candidato derrotado Vinícius Cordeiro, e o PT, de Alessandro Molon, cada qual com 3 assentos na Câmara. O PRB, de Marcelo Crivella, o PSB, o PSC e o PR também prometem engrossar a base aliada, mas à custa de cargos na futura administração (MATHIAS, 2008).

A chamada “colcha de retalhos” pode ter incentivado maiores inquietações contra o prefeito em seu primeiro mandato, porque ocorreu uma adesão inesperada entre partidos, até então opostos a Paes (PDT, PTdoB, PT, PRB, PSB, PSC e PR). A construção da maioria pelo futuro prefeito, por ter sido operacionalizada no segundo turno de sua primeira eleição, não assegurou uma estabilidade no exercício do governo, o que se confirma pelo número de CPIs instauradas. Por outro lado, na legislatura seguinte, 2013/2016, as alianças políticas se consolidaram, permitindo maior segurança e governabilidade.

Uma das hipóteses desta tese sustenta que o governo influencia a instauração e o desenvolvimento das CPIs. O fato de poucas comissões de investigação terem sido instauradas na legislatura 2013/2016 poderia ser resultado de o Legislativo ter uma maioria governista consolidada. Nessa legislatura, Paes exerceu o governo municipal pela segunda vez e uma reportagem do Jornal O Globo confirmou que ele manteve o apoio da maioria da Câmara Municipal:

A Câmara dos Vereadores do Rio iniciará os trabalhos em 2013 de cara nova. Dos 51 vereadores, 21 (41%) exercerão o mandato pela primeira vez ou retornarão à Casa depois de um tempo fora — alguns deles herdeiros de velhos caciques. Entre os que se despedem estão Jorge Pereira (PTdoB) e Patrícia Amorim (PMDB), que não se reelegeram, e Andrea Gouvêa Vieira (PSDB), que não concorreu. Veteranos da política, como o ex-prefeito Cesar Maia, estreiam no Legislativo municipal. A renovação, no entanto, não significa que o prefeito reeleito Eduardo Paes (PMDB) vai enfrentar dificuldades na base parlamentar. A exemplo desta legislatura, o rolo compressor do governo será mantido. Na oposição, haverá apenas 12 vereadores: quatro do PSOL, três do DEM, dois do PR, dois do PSDB e um do PV (BRUNO; MAGALHÃES; BOTTARI; SCHMIDT, 2012).

Essa composição da base governista confirma a força do controle desempenhado por Paes em relação ao Legislativo da cidade do Rio de Janeiro. De um total de 51 vereadores, apenas 12 pertencem à oposição, o que justifica, também, o baixo número de CPIs no período 2013/2016. Enquanto, na legislatura anterior, 2009/2012, a reportagem citava uma dificuldade maior no controle da Câmara, na legislatura 2013/2016, ressaltou-se que “o rolo compressor do governo será mantido”. A maioria dos vereadores, nesse sentido, tem alinhamento com as

decisões do Executivo.

O último período analisado, 2017/2020, apresentou um total de 24 CPIs, valor bastante expressivo e superior às legislaturas anteriores em exame. Considerando essas diferenças entre as legislaturas, pondera-se que o período 2017/2020 foi marcado por maiores conflitos entre o Executivo e o Legislativo, o que pode indicar maior dificuldade de o Executivo controlar o Legislativo. Essa ausência de controle político implica, com base em uma das hipóteses da tese, um número maior de CPIs instauradas em comparação a períodos nos quais o governo tem ampla maioria na Câmara Municipal.

Na legislatura 2017/2020, o prefeito do Município do Rio de Janeiro foi Marcelo Crivella do Partido Republicanos. No decorrer do mandato de Crivella, houve forte oposição às políticas que adotou na cidade, seja por seus aliados políticos, seja pela oposição propriamente dita. O governo de Crivella caracterizou-se por vários pedidos de *impeachment* por parte do Legislativo, o que evidencia a falta de apoio político, reverberando em uma situação de instabilidade no exercício do Executivo. De acordo com o Portal G1,

Após a votação desta terça-feira (25) na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que arquivou o processo de *impeachment* contra o Marcelo Crivella (PRB), oposição e situação fizeram críticas ao trabalho do prefeito na administração da cidade. Logo após a absolvição do prefeito, acusado de irregularidades na renovação do contrato da exploração do mobiliário urbano por empresas de publicidade, alguns vereadores apareceram com uma pizza na porta do plenário. Para o vereador Tarcísio Motta (PSOL), a votação indicou um "acordo de bastidores" por conta da mudança de posição de alguns colegas de Câmara. Em abril, quando foi aprovada a admissibilidade do processo de *impeachment*, 35 vereadores votaram a favor e 14, contra – houve uma abstenção e um vereador se declarou impedido. Nesta terça, o placar se inverteu e 35 vereadores votaram pela absolvição (ALVES, 2019).

Quanto aos pedidos de *impeachment*, é importante mencionar a reportagem a seguir:

A Câmara Municipal rejeitou por maioria, na tarde desta terça-feira (25), as três denúncias apresentadas no início de abril contra o prefeito do Rio, Marcelo Crivella (PRB). Dos 49 vereadores presentes na sessão, 35 votaram contra a denúncia, 13 votaram pelo afastamento do prefeito e o vereador Cesar Maia (Dem) se absteve. Durante a sessão, que teve duração de três horas e meia, parlamentares da oposição chamaram a atenção para a reviravolta nos últimos meses. Na época em que a denúncia foi apresentada, 35 vereadores decidiram que ela deveria ser aceita contra 14 parlamentares que não queriam o *impeachment*. Nos últimos meses, Crivella recriou secretarias e distribuiu cargos entre partidos que queriam o *impeachment*. Como estratégia, o prefeito do Rio, que já foi alvo de outros dois pedidos de *impeachment*, chegou a promover uma servidora pública que o defendeu na condição de testemunha na comissão processante (MIRANDA, 2019).

As matérias jornalísticas apontaram práticas que, segundo a oposição, foram utilizadas pelo governo de Crivella com o objetivo de impedir seu *impeachment*. Observam-se, assim, no cenário político, medidas de concessão em prol da manutenção do exercício do poder. Apesar

disso, devem ser destacados os pedidos de afastamento realizados durante o mandato de Crivella, o que evidencia sua dificuldade em manter uma base governista na Câmara Municipal, órgão responsável pela admissão do pedido de *impeachment*.

Quando falta o apoio da Câmara, o Executivo municipal não consegue evitar o desenvolvimento dos trabalhos das CPIs. Ao mesmo tempo em que se nota um número maior de CPIs do que nas legislaturas anteriores, conforme será percebido nos gráficos do capítulo seguinte, é considerável o número de CPIs que foram concluídas com relatório no governo de Crivella (75%).

O número de CPIs criadas não pode ser analisado como um fator exclusivo quanto à determinação da estabilidade do governo municipal junto à Câmara Municipal, porque, como explicado anteriormente, se houver o requerimento de ao menos um terço dos vereadores, é obrigatória a criação da CPI. Assim, a oposição, sendo, em regra, minoria, teria o direito de criação de inúmeras CPIs, o que não demonstraria, necessariamente, uma fragilidade do Executivo. Logo, o número de CPIs criadas precisa ser comparado com o resultado dessas comissões, se houve a apresentação de relatório, se foram concluídas, se chegaram a ser criadas realmente. Assim, com essa comparação, é possível compreender o impacto da base de vereadores aliada ao Executivo, porque, se compuserem a CPI, isso indica que influenciam o direcionamento de seus trabalhos, nas diligências escolhidas e nas reuniões agendadas. Cabe destacar que a simples ausência de três dos cinco membros na reunião pode gerar o impedimento nas deliberações, prejudicando o andamento dos trabalhos da CPI^{73 74}.

Essa conclusão também se associa ao trecho da matéria jornalística acima transcrito a respeito de integrantes da própria base de Crivella na Câmara estar criticando seu governo e votando contrariamente a seus interesses.

Mediante uma análise de todo o período estudado nesta tese (2009 a 2020), foram identificadas duas categorias de maior recorrência: “Corrupção” e “Licitações/Contratos”. Cada uma aparece 11 vezes, ou seja, a soma das duas, 22, corresponde a mais de 50% das CPIs do período 2009/2020.

A presença constante desses temas na legislatura de 2017/2020 confirma a instabilidade

⁷³ Nos termos do art. 121, §5º do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, “No dia previamente designado, se não houver número para deliberar, a comissão parlamentar de inquérito poderá tomar depoimento das testemunhas ou autoridades convocadas, desde que estejam presentes o Presidente e o relator”.

⁷⁴ As CPIs têm cinco membros, permitidos dois suplentes.

enfrentada pelo governo de Crivella. As licitações, responsáveis pela seleção da melhor proposta, passaram a ser objeto de interesse pelos vereadores, tornando-se uma temática frutífera para a abertura de CPIs.

A contratação pública é um tema propício para discussões quanto à atuação do Executivo Municipal. Isso porque o processo administrativo referente à contratação de particulares para a execução de atividades de interesse público⁷⁵ envolve diversas etapas e apenas o vencedor é contratado, gerando insatisfação das demais pessoas jurídicas que participaram do processo. Os insatisfeitos podem estar vinculados a um grupo de vereadores, facilitando, portanto, a criação de comissões investigativas.

Em todo o período estudado (2009 a 2020) foram registradas inúmeras alegações de que houve improbidade administrativa e corrupção praticadas pelos gestores municipais, seja pelo desrespeito ao dever da transparência, seja pelo favorecimento de interesses particulares. Observou-se, conseqüentemente, que o processo de contratação pública e a corrupção representam motivos persistentes a justificar a criação das CPIs.

3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo explicou a metodologia adotada nesta tese, a qual se fundamentou, especialmente, nos ensinamentos provenientes da análise de conteúdo de Bardin (1977). A autora recomenda, no passo a passo da pesquisa, três etapas: a pré-análise, que trabalha com a reunião de documentos, a formulação de hipóteses/objetivos e a intuição do pesquisador; a exploração do material, a qual possibilita a criação de códigos e categorias a partir dos dados coletados; e o tratamento de resultados, que expõe as conclusões da pesquisa e será trazido nos próximos capítulos.

Para responder ao questionamento sobre a participação efetiva das minorias parlamentares nas CPIs, a identificação de todos os vereadores que compuseram essas comissões e sua classificação foram essenciais.

Essa classificação permitiu a localização dos vereadores da oposição e do governo, sendo relevante para, no último capítulo, entender quais são as posições dentro da CPI mais

⁷⁵ A expressão “interesse público”, nessa etapa textual, significa a finalidade de proteger a vontade da sociedade como um todo. Esse conceito é utilizado, normalmente, no Direito Administrativo para designar um dos elementos do ato administrativo, que é a finalidade pública e, não, privada.

ocupadas pelo governo e pela oposição, bem como qual a porcentagem da presença da oposição nessas comissões, a título exemplificativo.

Para a categorização dos vereadores, foram selecionadas quatro unidades de registro: a votação do vereador sobre o pedido de *impeachment* do prefeito ou sobre a aprovação das contas do Executivo municipal, o partido político a que pertenceu, as notícias da imprensa sobre o apoio ou não ao prefeito e, subsidiariamente, as manifestações do vereador na rede social “X”. Esse conjunto de unidades permitiu uma análise mais detalhada e precisa sobre a posição política dos vereadores, considerando que o comportamento político é oscilante.

Em seguida, procedeu-se à categorização das CPIs por temas e à discussão dos resultados, sobretudo dos assuntos mais presentes e sua explicação.

Como assinalado, as CPIs cariocas (2009/2020) foram submetidas à análise de conteúdo temática, objetivando a identificação dos temas mais recorrentes nessas comissões, o que reverberou um debate acerca da relação entre esses temas e a correspondente legislatura, ou seja, perguntou-se como estava a governabilidade do prefeito e se ele tinha o apoio legislativo suficiente para a confirmação de suas decisões políticas.

No que concerne aos temas mais frequentes, sinalizaram-se dois: “Corrupção” e “Licitações/Contratos”. Essas categorias apareceram com muito mais intensidade do que as outras, porque são assuntos frutíferos para as CPIs. São temas que chamam a atenção da mídia e conseguem ter ampla cobertura jornalística. Além disso, a contratação pública lida com interesses de particulares que querem ser contratados e a insatisfação dos perdedores, eleitores dos vereadores, também motiva a criação das comissões.

Mesmo que o número de CPIs não possa ser considerado isoladamente para detectar a fragilidade do governo, cuida-se de um indício. Por exemplo, no governo Crivella (2017/2020), 24 CPIs foram abertas, número absolutamente discrepante das quatro CPIs constantes do segundo mandato de Paes (2013/2016).

Depreendeu-se uma semelhança entre as legislaturas 2009/2012 e 2017/2020, posto que, nesses períodos, ambos os prefeitos estavam em seu primeiro mandato, o qual se caracteriza, em regra, como um momento mais instável. Em ambos os casos, as eleições foram concorridas, não havendo um apoio expressivo ao novo chefe do Executivo.

Outro aspecto relevante refere-se ao número de CPIs nessas duas legislaturas: a primeira teve a criação de 12, enquanto a segunda, 24. No segundo mandato de Paes (2013/2016),

abriram-se apenas quatro comissões. Entre 2013 e 2016, Paes obteve grande apoio e venceu as eleições de 2012 com facilidade, tendo formado alianças estáveis no Legislativo municipal.

O capítulo seguinte procura responder à principal pergunta formulada nesta tese: “será que a oposição consegue se fazer ouvir nas CPIs cariocas (2009/2020)?”.

4 OPOSIÇÃO: FISCALIZAÇÃO EFETIVA OU MERAMENTE FIGURATIVA?

Este capítulo tem por objetivo analisar os dados empíricos coletados sobre as CPIs da CMRJ em três legislaturas: 2009/2012, 2013/2016 e 2017/2020. Ressalta-se que, em alguns gráficos, existe a menção ao período 2009/2020, que engloba, portanto, todas as legislaturas pesquisadas. Assim, é possível fazer uma reflexão individualizada por legislatura e, também, global a partir da consideração do período 2009/2020. No fim deste capítulo, pretende-se responder se a oposição consegue ter um papel efetivo nos trabalhos das CPIs.

Anteriormente ao estudo detalhado das variáveis e suas relações, a tabela 6 expõe o conjunto de CPIs identificado nesta tese, relatando, ainda, os resultados dessas comissões, os quais serão analisados oportunamente.

Ressalta-se, desde já, que o simples fato de uma CPI apresentar relatório não significa que tenha sido efetiva sob o ponto de vista da responsabilização dos agentes políticos, porque o relatório pode recomendar, por exemplo, seu não encaminhamento ao Ministério Público. É possível que conclua, também, pela ausência de responsabilidade do prefeito na prática de irregularidades. A tabela 6 demonstra que boa parte das CPIs instauradas no governo de Crivella (2017/2020) concluíram com relatório. Nesse período, 24 CPIs foram criadas e apenas 6 concluíram sem relatório ou se extinguíram por outros motivos, conforme narrado abaixo.

Como visto, na legislatura de Crivella (2017/2020), o elevado número de CPIs pode não ter gerado a efetividade sob uma perspectiva de responsabilização do prefeito, mas produziu as sanções indiretas que foram apontadas como um dos atributos das CPIs: o *enforcement* indireto. O grande número de comissões permite maior facilidade para a oposição participar de cargos do governo, negociar estratégias com a situação e se fortalecer perante a opinião pública, como nas reportagens empreendidas pela imprensa.

As minorias parlamentares, portanto, podem conseguir se fazer ouvir quando do requerimento da criação das CPIs, seja para se fortalecer politicamente, seja para gerar a atenção da mídia, porque é factível a existência de comissões nas quais não se tenha a real intenção de investigar. É nesse sentido que reside a afirmação de que a oposição não é moralmente melhor do que o governo. De qualquer modo, o relatório abarca uma forma de transparência e, assim, de acompanhamento pelos cidadãos das investigações finalizadas. A emissão do relatório final, nesse viés, embora não signifique a responsabilização do agente político, deve ser divulgada amplamente, seja no sítio eletrônico da CMRJ, seja no DO.

Tabela 6 – Distribuição das CPIs por ano, número e resultado

ANO	CPI	RESULTADO (OU OBSERVAÇÃO)
2009	1.119	Concluída com relatório
2009	1.136	Não foi concluída
2009	1.139	Concluída com relatório
2009	1.140	Concluída com relatório
2009	1.145	Concluída com relatório
2010	1.177	Concluída com relatório
2010	1.182	Concluída com relatório
2010	1.183	Encerrada sem apresentar relatório
2011	1.187	Concluída com relatório
2011	1.190	Encerrada sem apresentar relatório e sem conclusão
2011	1.215	Foi aprovada, mas não existiu
2011	1.216	Encerrada sem apresentar relatório
2013	1.269	Não foi concluída
2015	1.330	Concluída com relatório
2015	1.332	Concluída com relatório
2016	1.352	Concluída com relatório
2017	1.389	Concluída sem relatório
2017	1.394	Concluída com relatório
2018	1.407	Concluída com relatório
2018	1.427	Concluída com relatório
2018	1.440	Concluída com relatório
2018	1.441	Concluída com relatório
2018	1.445	Concluída com relatório
2018	1.447	Concluída com relatório
2019	1.450	Concluída com relatório
2019	1.451	Concluída com relatório
2019	1.471	Concluída com relatório
2019	1.478	Concluída com relatório
2019	1.479	Concluída com relatório
2019	1.480	Concluída com relatório
2019	1.482	Concluída com relatório
2019	1.483	Concluída com relatório
2019	1.485	Não foi instalada
2019	1.486	Concluída com relatório
2019	1.491	Extinta por não apresentar ata de encerramento
2019	1.492	Concluída com relatório
2019	1.493	Extinta por não apresentar ata de encerramento
2019	1.494	Extinta por não apresentar ata de encerramento
2020	1.512	Extinta por não apresentar ata de encerramento
2020	1.513	Extinta por não apresentar ata de encerramento

Fonte: Elaborada pelo autor.

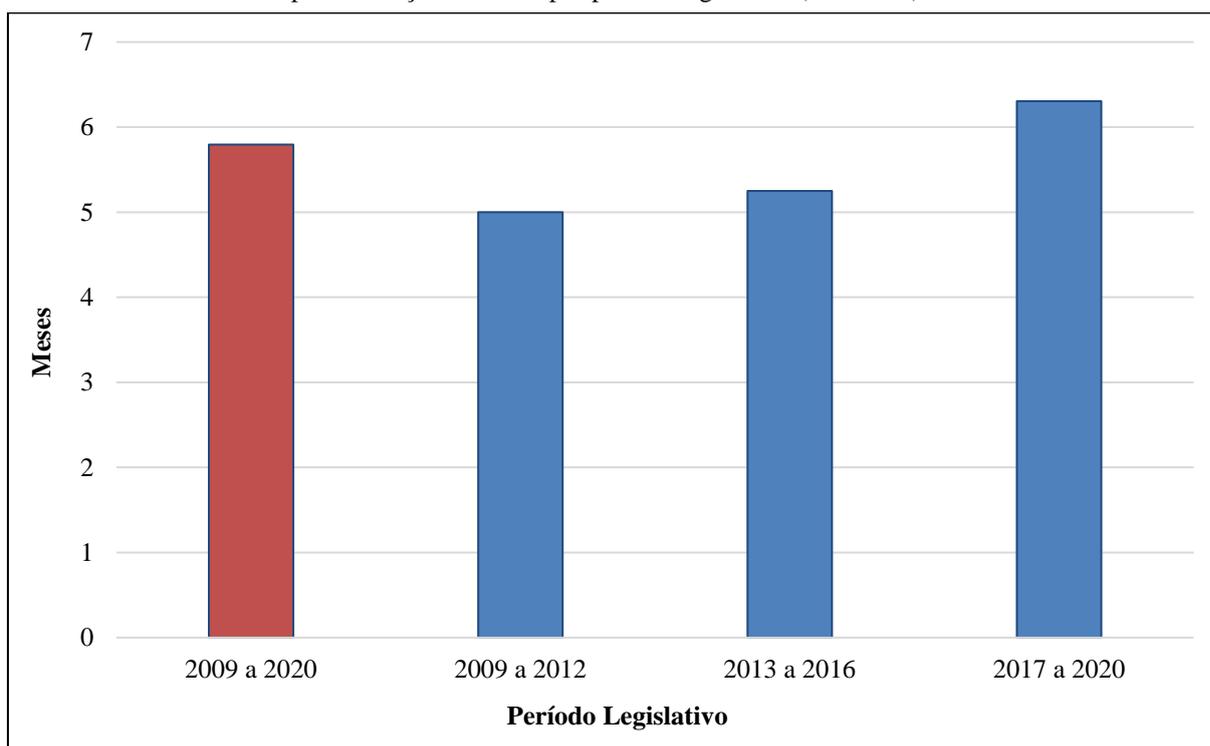
A partir dos gráficos e das tabelas incluídos no presente capítulo, objetivou-se o estudo da participação da oposição e da situação considerada a partir de diferentes critérios, como a ocupação da função de presidente e de relator, bem como a apresentação ou não de relatórios finais nas CPIs.

4.1 TEMPO DE DURAÇÃO

De acordo com o art. 121, § 3º, do Regimento Interno da CMRJ, “a comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”. Identificou-se que, mesmo com o fim das reuniões das CPIs e com as atas de encerramento, em muitos casos, o relatório final não foi produzido ou divulgado na reunião de encerramento.

A importância do respeito ao tempo de duração da CPI remete ao acompanhamento pelos cidadãos do andamento da investigação e à delimitação do objeto. Se o prazo fosse indefinido, os cidadãos não saberiam a previsão de encerramento e seria mais difícil a cobrança de respostas aos vereadores. Ademais, a delimitação do objeto visa, justamente, ao atendimento a um prazo certo para o encerramento da comissão.

Gráfico 1 – Média do tempo de duração das CPIs por período legislativo (em meses)



Fonte: Elaborado pelo autor.

A falta de apresentação de relatório final das CPIs na reunião de encerramento costuma gerar insegurança nos cidadãos que as acompanham, porque existem casos em que o relatório final somente é divulgado em uma publicação do Diário Oficial da Câmara Municipal meses depois da suposta conclusão da CPI. Visualizou-se, nesse sentido, uma ausência de controle da própria Câmara em relação às conclusões dos trabalhos das comissões, o que acaba restringindo seu *enforcement*, uma das duas dimensões do conceito de *accountability*, junto com

answerability, segundo Schedler (1999).

A dificuldade de enquadramento das CPIs como instrumentos de *accountability* não está na *answerability*, que trata da justificação, da transparência, visto que existem os relatórios finais, apesar de nem sempre serem devidamente apresentados⁷⁶. O questionamento mais relevante acerca da inclusão das CPIs como mecanismos efetivos de *accountability* aborda a dimensão do *enforcement*. Essa dimensão é mais prática, envolve “o reconhecimento de boas práticas e a punição de comportamentos contrários à lei, ocasionando a aplicação de sanções negativas” (SCHEDLER, 1999, p. 15).

Para que as CPIs sejam consideradas instrumentos efetivos de *accountability*, precisariam, aparentemente, de uma dimensão sancionatória, a partir da qual aplicariam sanções em virtude de práticas reconhecidamente opostas às imposições legais e constitucionais. No atual ordenamento jurídico brasileiro, as CPIs não têm o poder condenatório, o que foi expressamente demonstrado nos precedentes do Supremo Tribunal Federal. Essas comissões, portanto, não têm o chamado poder jurisdicional⁷⁷ no que se refere à responsabilização dos investigados. Apesar disso, as CPIs federais, por terem poderes de investigação equiparados às autoridades judiciais, podem determinar a quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal, ouvir testemunhas e investigados, assim como decretar a busca e a apreensão de um objeto, desde que não esteja em domicílio do investigado atingido pela medida, por exemplo.

Dessa forma, mesmo que as CPIs não tenham o *enforcement* clássico esperado no estudo da *accountability*, elas têm um *enforcement* indireto, o qual se caracteriza pelas possibilidades de investigação e pelas medidas concretas em busca da responsabilização dos investigados. A partir dos limites traçados pelo STF, nota-se que as CPIs têm poderes imediatos, como a convocação de pessoas para prestarem depoimento, apresentando, assim, elementos de investigação que podem ser suficientes para uma condenação requerida pelo Ministério Público junto ao Poder Judiciário.

O *enforcement* existente nas CPIs advém dessas medidas diretas, autorizadas pela Constituição de 1988 quanto à instrução de um procedimento investigativo. O STF, em suas

⁷⁶ O Precedente Regimental nº 22 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro explicita que “expirado o prazo dos trabalhos de investigação e apuração do fato determinado, a Comissão Parlamentar de Inquérito disporá de período complementar contínuo ao previsto no art. 121, § 3º, do regimento interno, tão somente, para a elaboração do relatório final e o respectivo encaminhamento ao Presidente da Câmara Municipal, em atendimento ao disposto no art. 124 do estatuto regimental”.

⁷⁷ O poder jurisdicional é exercido pelas autoridades judiciais, que têm o poder de decidir um caso submetido a seu julgamento. A jurisdição significa a aplicação do Direito ao caso analisado, podendo ser determinada uma sanção, se for o caso, diretamente, independentemente da deliberação de outro órgão.

decisões, evitou a generalização dos poderes das CPIs, possibilitando um efeito prático em suas atuações, ao menos teoricamente, ainda que não possam condenar diretamente os agentes investigados. A citada generalização poderia ocorrer se as CPIs pudessem condenar os agentes, o que poderia ser considerada uma usurpação da competência do Poder Judiciário.

O principal argumento para a impossibilidade de a CPI ter poderes condenatórios é o necessário devido processo legal. Segundo a Constituição, para que seja proferida uma decisão em um processo judicial ou administrativo, algumas garantias devem ser respeitadas, como o contraditório e a ampla defesa. A Constituição compreende os órgãos judiciais como mais preparados para a análise de provas e para a deliberação de medidas que resultem em apreensão de bens e restrição de direitos. Os juízes⁷⁸, na tradição da *civil law*⁷⁹, são nomeados e tomam posse em virtude da aprovação em concurso público de provas e títulos, além de ser obrigatória a formação em Direito. No Brasil, exige-se, ainda, a conclusão de três anos de exercício de profissão com a utilização de conhecimento jurídico posteriormente à colação de grau. A partir dessa perspectiva, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 optou pela delegação da responsabilidade condenatória, principalmente, aos órgãos judiciais⁸⁰.

Com relação às datas de início e encerramento, notou-se que correspondem às reuniões estabelecidas pela Câmara Municipal. Ou seja, ainda que a CPI não tivesse produzido o relatório final, a data de encerramento para a Câmara constaria como sendo a da última reunião. Um exemplo é a CPI nº 1.183 de 2010, na qual a data final mencionada na planilha da Câmara foi 10/12/2010. Entretanto, em consulta ao DO, percebeu-se que, na publicação de 30/12/2010, foi estipulado o prazo final para a apresentação de relatório final: 24/01/2011. No DO de 28/01/2011, o Presidência da Câmara Municipal declarou encerrados os trabalhos da CPI em questão, visto que não apresentou o relatório final no prazo regimental.⁸¹

⁷⁸ Denominados, também, como magistrados.

⁷⁹ Diz respeito ao Direito romano-germânico, conhecido pela importância das leis na Ciência Jurídica. Na *common law*, de tradição anglo-saxã, os precedentes dos tribunais, a jurisprudência, têm maior relevância.

⁸⁰ Uma das exceções abrange o julgamento do Chefe do Poder Executivo em casos de pedido de *impeachment*. Nessa hipótese, cabe ao Senado da República a decisão sobre a existência de crime de responsabilidade, mesmo que a sessão de julgamento seja presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

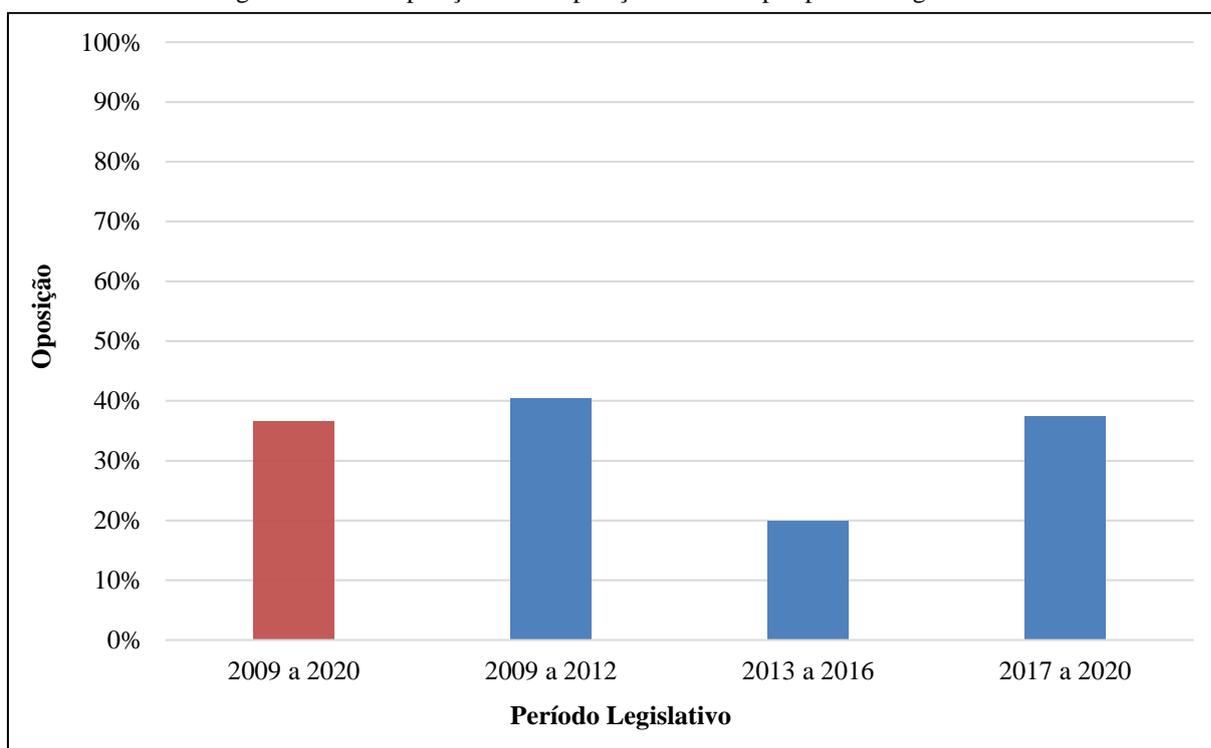
⁸¹ Uma observação a ser pontuada, no que concerne à publicação de informações no DO da Câmara Municipal, refere-se à ausência de controle da publicação do relatório final e nas prorrogações sucessivas para a sua apresentação. Essa prática acaba ocasionando a falta de transparência nas informações do Legislativo, porque, além de não existir um catálogo específico de informações para CPIs anteriores a 2013, demanda uma pesquisa em cada publicação do Diário Oficial, em datas estimadas, até que ocorra o encontro da informação.

4.2 COMPOSIÇÃO POLÍTICA DAS CPIs

Anteriormente, abordou-se o entendimento do STF de que o direito das minorias é garantido com o dispositivo da Constituição segundo o qual um terço dos congressistas (parlamentares) pode criar uma CPI. Contudo, na prática, quanto à composição, as CPIs são dominadas por parlamentares pertencentes à base governista, o que reverbera a influência do Executivo no direcionamento dos trabalhos das comissões.

O período analisado (2009/2020) denota a média da oposição nas CPIs formadas em três legislaturas. O percentual de 36,63%, portanto, pode ser utilizado como um parâmetro para a presença da oposição nessas comissões. É evidente que a mencionada porcentagem não tem o poder de decisão nas CPIs. Isso porque, se uma média de apenas 36,63% dos membros das CPIs contempla a oposição, o governo, por outro lado, apresenta uma média de 63,37% de presença nas comissões de 2009 a 2020. O gráfico 2 contempla essas informações:

Gráfico 2 – Porcentagem média da oposição na composição das CPIs por período legislativo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sob os argumentos de proporcionalidade partidária⁸² e de indicação de liderança⁸³, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro tem permitido a captura das CPIs pela influência do governo, o que compromete sua transparência e sua capacidade de resposta (*answerability* e *enforcement*). Como o gráfico 2 mostra, a oposição, que tem propensão ao detalhamento de informações para a fiscalização dos atos do Executivo, tem sido, recorrentemente, a minoria do percentual da composição das CPIs, o que prejudica o andamento dos trabalhos das comissões e a própria produção de um relatório final circunstanciado e minucioso.

As CPIs, em função especialmente da divulgação pela mídia, tornam-se um fator decisivo na condução do Executivo. Se um governo tem sido investigado inúmeras vezes por CPIs, é natural que ocorra uma divulgação mais incisiva pela mídia e a sociedade fortalece uma impressão de que o governo está com obstáculos em seu andamento⁸⁴.

Consoante exposto no gráfico 2, a composição das CPIs tem a predominância de membros da base aliada do governo na Câmara Municipal. Logo, a participação das minorias parlamentares não se concretiza na prática. Conquanto a oposição possa propor a criação das CPIs, não tem a garantia constitucional de que estará representada em sua composição. Em matéria do Portal G1 Rio, por exemplo, Barreira (2020) asseverou:

CPI 'Guardiões do Crivella' deve ter maioria pró-prefeito, após mudança que aumentou base governista. Oposição teme que investigação 'acabe em pizza', como no caso do 'Fala Com a Márcia'. Nesse episódio, Crivella indicava servidora para líderes religiosos serem beneficiados na fila do Sistema de Regulação da Saúde.

A reportagem em apreço reflete sobre a composição das CPIs, ou seja, os vereadores que serão responsáveis por suas reuniões e eventuais diligências. A manchete aborda, ainda, o receio da oposição de que a investigação seja inócua ou, em outras palavras, inefetiva, porque esse episódio, segundo entende, ocorreu no caso do “Fala com a Márcia”⁸⁵. A preocupação da oposição, descrita pelo G1 Rio, converge com a compreensão sustentada nesta tese de que os

⁸² Na forma do Precedente Regimental nº 59 da CMRJ, “para efeito da aplicação do critério de proporcionalidade partidária para a constituição numérica dos membros de Comissão Parlamentar de Inquérito e de Comissão Especial, considerar-se-á a composição das bancadas partidárias e de blocos parlamentares existentes no momento da entrega dos respectivos requerimentos à Mesa Diretora, por meio do relógio protocolador de proposições do Plenário” (RIO DE JANEIRO, 2013).

⁸³ Nos termos do Precedente Regimental nº 20 da CMRJ, “o preenchimento das quatro vagas existentes para a composição da Comissão Parlamentar de Inquérito, observará a proporcionalidade partidária dentre as lideranças que manifestarem o desejo de participar e que indiquem seus representantes dentro do prazo regimental” (RIO DE JANEIRO, 2001).

⁸⁴ As CPIs, sob esse ponto de vista, têm uma importância mais elevada quando se considera a força das redes sociais e da *internet* como propulsoras de informações, até mesmo *fake news*.

⁸⁵ De acordo com Barreira (2019), “Márcia Nunes ficou conhecida após divulgação de áudio do prefeito (Crivella) a líderes religiosos. Na gravação, ele recomendava que a funcionária fosse procurada para agilizar cirurgias”.

critérios para a composição das CPIs devem ser ponderados de forma a não implicar, repetidamente, a ocupação da maioria dos postos pela base aliada do governo na Câmara.

A vereadora Teresa Bergher, em publicação no seu sítio eletrônico, questionou o relatório proferido por Thiago K. Ribeiro na CPI nº 1447 de 2018, o qual isentou o prefeito de responsabilidade acerca dos atos investigados:

PIZZA NOVAMENTE?? Depois de oito meses de trabalho, chega ao fim a CPI da COMLURB, criada e presidida por mim. Ficou mais que comprovado o uso da máquina pública na campanha de Crivelinha, filho do prefeito Marcelo Crivella. Fiz um trabalho correto e imparcial, que não permitirei que seja engavetado. Como o relatório do vereador Thiago K Ribeiro isenta o prefeito, com o que não concordo de jeito algum, vou apresentar o meu voto em separado e encaminhá-lo ao TCM, MP Estadual e MP Federal. A esses órgãos caberá investigar mais profundamente e, certamente, a justiça irá punir os culpados, considerando que os crimes já estão tipificados. Mesmo gostando muito de pizza, não dá para aceitar esse mesmo resultado em tantas CPIs da Câmara Municipal (BERGHER, 2019).

A parlamentar, na publicação, realçou a ponderação de que muitas CPIs da Câmara Municipal têm sido conduzidas de maneira a isentar o prefeito de responsabilidade. Isso sucede em virtude de a maioria da CPI ser composta por vereadores aliados ao governo. Dessa forma, a despeito de Bergher ter presidido a CPI, a produção de relatório incumbiu a um aliado do prefeito, o vereador Thiago K. Ribeiro.

A partir do estudo do gráfico 2, revela-se interessante a fixação de que, na legislatura 2013/2016, uma porcentagem menor foi apresentada em comparação com os demais períodos. Consoante já detalhado, a referida legislatura caracterizou-se pelo segundo mandato de Eduardo Paes como prefeito, ocasião em que tinha uma base consolidada na Câmara Municipal. Assim, para a criação de uma CPI, mesmo que não pudesse ser impedida, visto que se cuida de um instrumento da minoria, ao menos teoricamente, sua composição deveria ter predominância governista, isto é, de vereadores da base aliada do prefeito. Em comparação com os demais períodos legislativos, observou-se, em razão da quantidade menor de CPIs e de sua composição majoritariamente governista, que, entre 2013 e 2016, não se concretizou, de fato, uma investigação no interior das comissões. Se a CPI conteve apenas 20% de participação da oposição, o interesse do governo de Paes prevaleceu.

As legislaturas 2009/2012 e 2017/2020 têm em comum a instabilidade à qual se submeteu o Executivo municipal diante do Legislativo. Em 2009/2012, Paes enfrentou seu primeiro mandato, de modo que a oposição se fortaleceu depois do segundo turno das eleições de 2008, tendo em vista a pequena diferença entre os votos obtidos pelo vencedor e pelo vencido. Em um contexto similar, o segundo período externalizou um embate entre Crivella e

sua oposição, pois sua eleição contra Freixo (PSOL) também foi disputada, além da existência de pedidos de *impeachment* e solidificação do dissenso perante o governo. A oposição, logo, esteve mais consolidada nessas legislaturas, conseguindo mais espaço para a participação nas comissões, o que não significa sua efetiva liderança na condução dos trabalhos das CPIs.

Uma das hipóteses defendidas nesta tese congregou a afirmação de que as CPIs, como regra, seguem o quórum mínimo demandado pela Constituição da República quando de seu requerimento. Assim, em virtude de a Carta Política requisitar o requerimento por um terço dos membros da Casa Legislativa, a fração em comento seria o padrão esperado, considerando que a oposição teria mais interesse na investigação de fatos determinados acerca do prefeito ou de sua equipe.

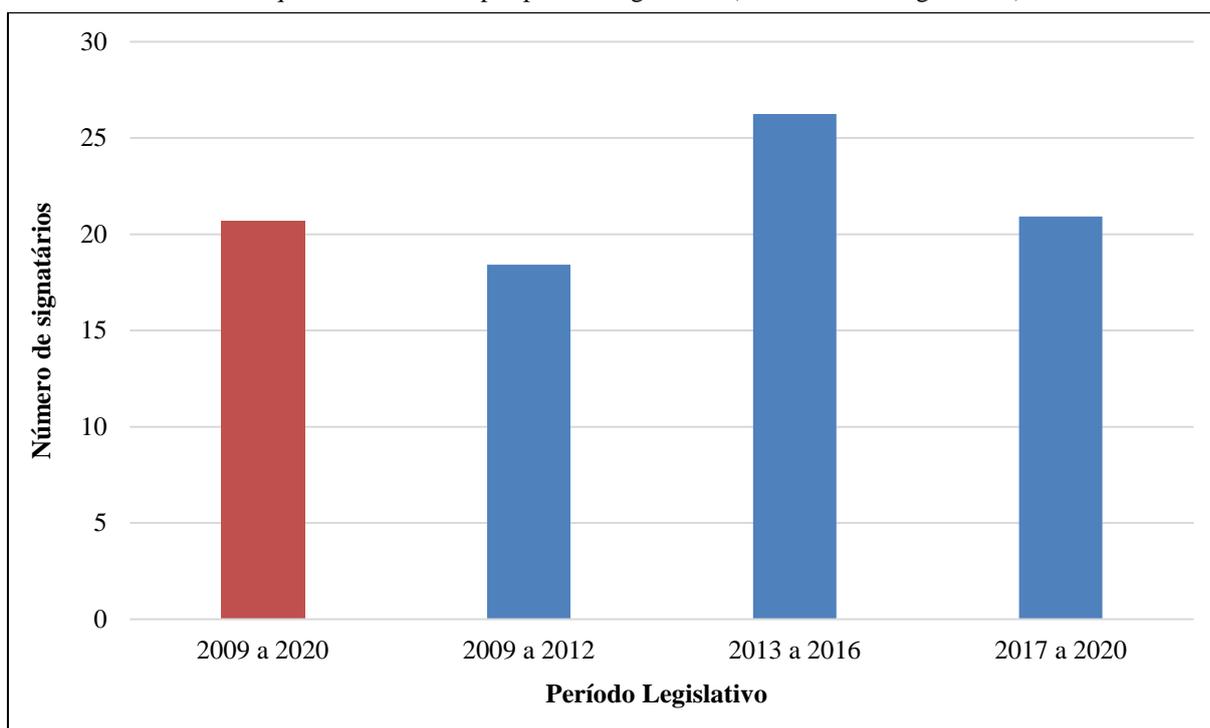
Além disso, uma vez que o governo precisa de uma coalizão de apoio legislativo para ter governabilidade, as minorias parlamentares, normalmente, pertencem à oposição, tendo maior interesse, portanto, na investigação do prefeito. Essa afirmação não equivale a abraçar o ponto de vista ingênuo de que a oposição é melhor do que a situação. Esta tese tem demonstrado, na verdade, que deve haver maior paridade na composição das CPIs, evitando, pois, o predomínio dos apoiadores do governo.

O Município do Rio de Janeiro abarca 51 vereadores, de acordo com o artigo 29, IV, “v”, da CRFB (BRASIL, 1988). Para que seja criada uma CPI, indica-se, como requisito, a apresentação de um requerimento com a assinatura de, ao menos, um terço dos vereadores, o que corresponde a 17 parlamentares.

O gráfico 3 elucida a média, ponderada a soma de todas as legislaturas estudadas, de 20 vereadores requerentes por CPI.

É possível, pois, o apontamento de que o número de vereadores se aproxima do mínimo, confirmando-se a hipótese de que não ocorre ampla adesão à instauração da comissão, tendo em vista a coalizão formada pelo Executivo.

Essa hipótese se justifica pelo fato de as CPIs serem consideradas, a princípio, instrumentos das minorias parlamentares, uma vez que elas têm o poder de criação das comissões independentemente da aprovação da maioria dos vereadores. Nesse âmbito, basta a reunião de um número mínimo de assinaturas pela oposição para que ocorra a instauração da comissão.

Gráfico 3 – Média de requerentes das CPIs por período legislativo (em número de signatários)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A inferência que deve ser observada traduz-se na confirmação do entendimento de que, mesmo em períodos legislativos de reconhecida força da oposição, como em 2009/2012 e 2017/2020, a tendência foi a de aproximação do número de requerentes da instauração da CPI com o mínimo constitucional. Os períodos narrados versam sobre o primeiro mandato de Paes e o governo de Crivella, momentos caracterizados por articulação da oposição. No período de 2009/2012, a média foi de 18 requerentes, enquanto, em 2017/2020, a média se concretizou em 20 vereadores.

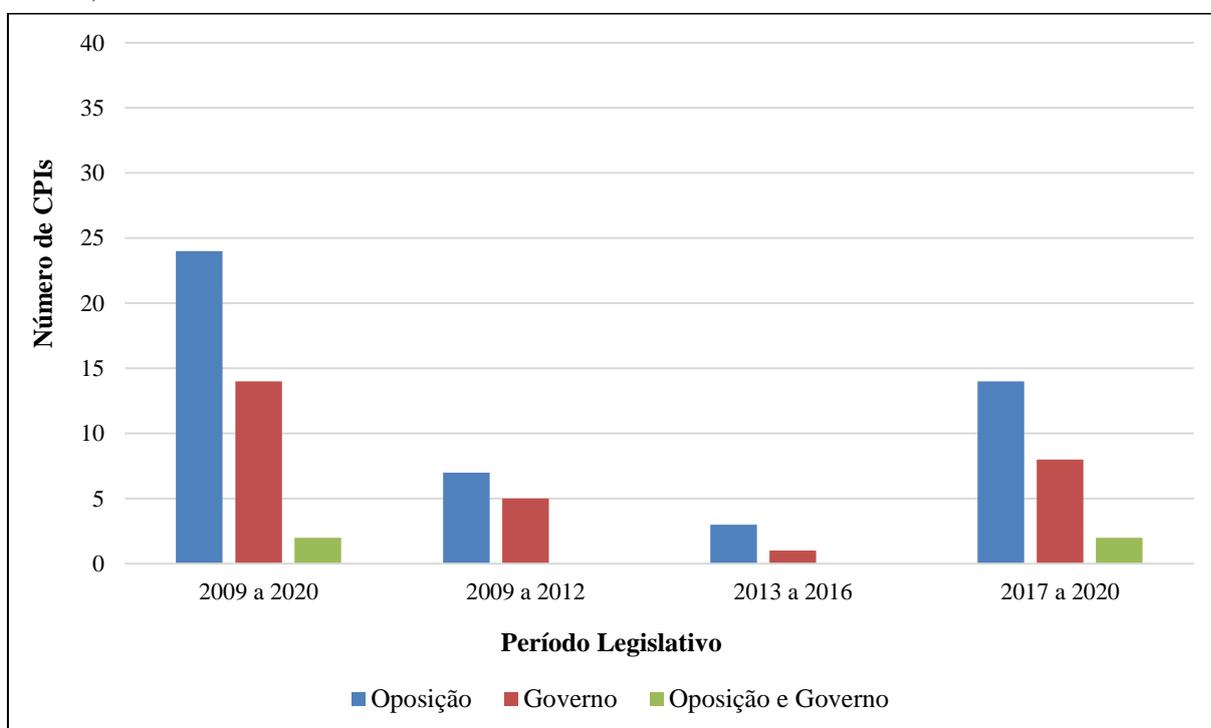
Ademais, como esperado, o número de CPIs em que o primeiro signatário pertence à oposição superou, substancialmente, o número relativo ao pertencimento ao governo. Nesse viés, em 24 CPIs, de um total de 40, os primeiros signatários integraram a oposição. As comissões, logo, mediante o parâmetro do primeiro signatário, representam um instrumento da minoria quanto ao requerimento de sua instauração.

Em todos os períodos legislativos aduzidos, o pertencimento à oposição pelo primeiro signatário prevaleceu. A dificuldade encontrada pela oposição na CPI não se refere ao requerimento de sua criação, o que se endossa pela constatação do gráfico 4. O maior obstáculo da oposição abrange o direcionamento dos trabalhos da comissão e a emissão de seu relatório final. O primeiro signatário corresponde ao membro do Legislativo que propõe uma justificativa, delimitando o objeto da investigação e respeitando o prazo disposto no Regimento

Interno da CMRJ. A ocupação do espaço de primeiro signatário é relevante, posto que, de acordo com as hipóteses levantadas, a oposição tem maior interesse na investigação dos atos praticados pelo prefeito.

O gráfico 4 representa, em porcentagem, o pertencimento do primeiro signatário à oposição, ao governo e a ambos. “Pertencimento ao governo e à oposição” significa que mais de um vereador figura como primeiro signatário. Nesse caso, dois ou mais signatários constaram do requerimento inicial, acompanhados, separadamente, das demais assinaturas.

Gráfico 4 – CPIs segundo o pertencimento do(s) primeiro(s) signatário(s) à oposição e ao governo (em número de CPIs)



Fonte: Elaborado pelo autor.

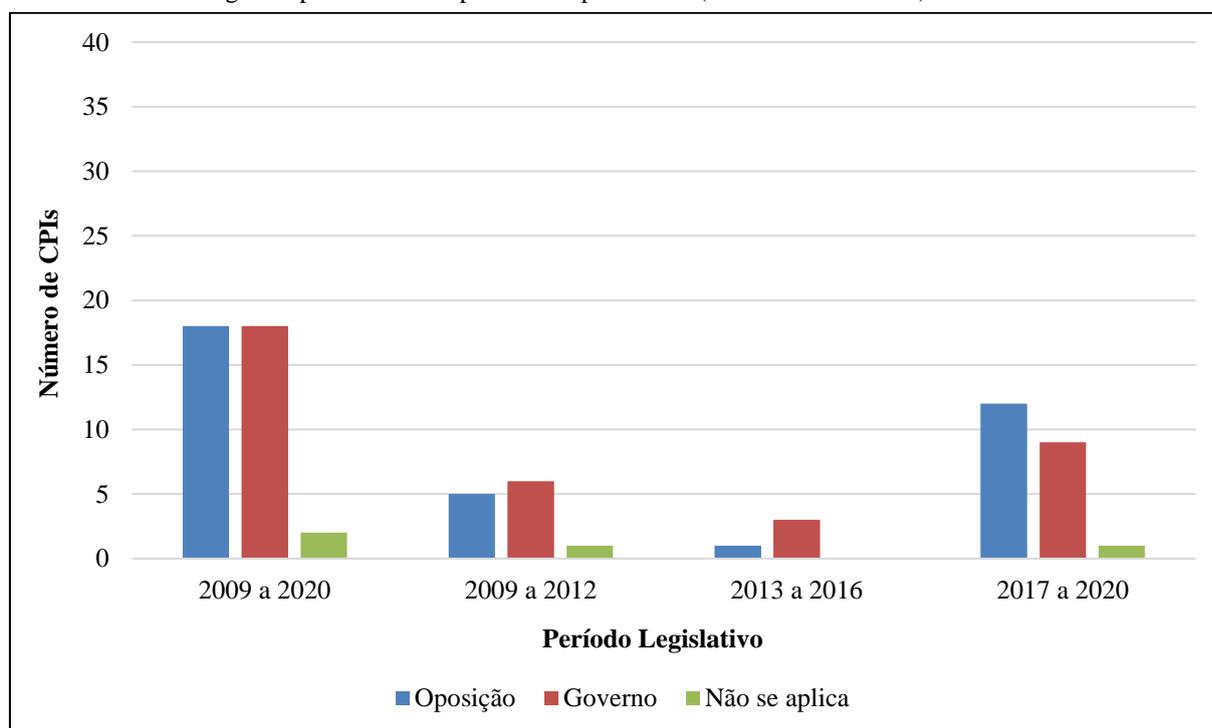
Quando se estuda o primeiro signatário das CPIs, indaga-se sobre o seu papel diante da constituição da comissão. Portanto, esse membro do Legislativo municipal acaba, em decorrência de um fato determinado, sendo responsável pela articulação dos outros vereadores com o intuito de adesão. O motivo, para tanto, deriva da exigência do preenchimento do quórum mínimo de um terço dos parlamentares.

Além do fator de interesse da oposição na investigação de condutas do prefeito por meio das CPIs, sublinha-se a possibilidade de os vereadores quererem integrar as comissões por outra razão, como a visibilidade perante os eleitores. Essa justificativa possibilita a compreensão acerca da participação de vereadores da base aliada ao Executivo nas comissões.

O gráfico 5 apresenta a quantidade média de CPIs segundo pertencimento político do presidente da Comissão para cada um dos períodos de governo. O presidente da CPI tem, normalmente, a missão de direcionamento acerca de seus trabalhos. Responsabiliza-se, nesse âmbito, pelo agendamento e condução das reuniões e audiências⁸⁶. Apesar de o presidente ter o papel de organização da CPI, ele não elabora o relatório final, o qual externaliza as conclusões sobre a existência de responsabilidade do gestor municipal, caso a comissão investigue um fato determinado relacionado ao prefeito. Como salientado nos capítulos anteriores, duas CPIs não foram consideradas com relação às funções de presidente e relator, pois não se instalaram, motivo pelo qual não elegeram presidente e relator.

Das 40 CPIs estudadas (2009/2020), percebeu-se uma tendência de que o primeiro signatário seja nomeado presidente, porque, em 31 CPIs, o presidente correspondeu ao primeiro signatário. Em relação às sete CPIs restantes, nas quais a presidência não foi ocupada pelo primeiro signatário, este pertencia à oposição, ao passo que o presidente da comissão pertencia ao governo. O gráfico 5 é abordado a seguir:

Gráfico 5 – CPIs segundo pertencimento político do presidente (em número de CPIs)



Fonte: Elaborado pelo autor.

⁸⁶ Quando a CMRJ se refere às reuniões, são encontros agendados apenas entre os membros da CPI. Por outro lado, as audiências contemplam a oitiva de pessoas notificadas a fim de auxiliar os trabalhos da comissão. Na CPI nº 1441 de 2018, a reunião de 16 de abril de 2019 ocorreu para o encerramento da CPI, enquanto a audiência de 29 de novembro de 2018 teve o objetivo de ouvir as convidadas Sueli, Aura e Isabel.

Essa seleção de um presidente ligado ao governo produziu-se em CPIs estratégicas, como a nº 1512 de 2020, cujo objetivo se direcionava à investigação de Crivella pelo desrespeito a princípios da Administração Pública, considerando que, nas unidades de saúde, os servidores, supostamente, deveriam defender o prefeito. Na reunião de instalação, em 30 de setembro de 2020, a vereadora Teresa Bergher conduziu os trabalhos, porque a eleição do presidente ainda não havia sido realizada. A parlamentar, dessa forma, asseverou: “eu vou propor o meu nome para Presidente desta CPI considerando que 99% dos casos, nesta Casa, quem propõe a CPI, normalmente, preside a Comissão” (BERGHER, 2020). Contudo, os membros da comissão elegeram o vereador Dr. Jorge Manaia para a presidência, pertencente à base governista. Em resposta, Bergher expôs:

Obrigada, Vereador. Muito obrigada pela sua participação. Eu lamento profundamente que, mais uma vez, nós tenhamos uma CPI chapa branca, mas eu confesso aos senhores que eu não vou me estressar com isso. Hoje, estou assim numa paz absoluta, anteontem, foi o dia do perdão, e eu ainda estou sob os efeitos dos fluidos positivos do toque de shofar. Então, eu não vou absolutamente, de maneira nenhuma, me estressar em relação a esta questão, considero absurda. Mais uma vez, a manipulação do Governo fica mais do que clara, mas é como eu já disse antes: vivemos numa democracia e temos que respeitar o voto da maioria. E, claro, que eu vou respeitar, não vou aqui me opor. Apenas, deixo muito claro que eu espero que os senhores, o Senhor Presidente – ainda não elegemos o relator – mas que o Senhor Presidente possa conduzir esta CPI apurando os fatos com muita responsabilidade, com muito critério, para que nós não tenhamos mais uma vez que ficar muito mal, esta Casa que já está tão desmoralizada diante da opinião pública; que, mais uma vez, ela não venha a ser desmoralizada em função da falta de compromisso – e eu afirmo isto – dos membros desta Comissão. Então, tudo bem, está eleito o Presidente, o Vereador Dr. Jorge Manaia (BERGHER, 2020).

A fala da vereadora confirmou que a condução dos trabalhos da CPI acontece por intermédio de seu presidente. Ele define as etapas da comissão e as diligências cruciais para a apuração do fato determinado. A parlamentar reconheceu um indício de que a CPI não seria conduzida de modo a apurar a responsabilidade de Crivella.

No gráfico 5, nota-se pertinente a conclusão de que, conforme lastreado pela vereadora Bergher, há uma tendência de manutenção do proponente da CPI enquanto seu presidente. A porcentagem de pertencimento ao governo e à oposição pontuou-se como igual no período de 2009/2020, o que indica uma relevância menor à função de presidente, se comparada com a de relator, e a propositura de CPIs por membros do Legislativo aliados à base governista.

O apontamento sobre a relevância pode ser justificado pela carência de um papel eminentemente decisório pelo presidente. Isso porque, na prática, ele organiza os trabalhos da

comissão, mas não se responsabiliza pela redação da imputação de culpa⁸⁷ ao gestor municipal.

Frise-se o teor do art. 121, § 5º do Regimento Interno da Câmara Municipal do Rio de Janeiro: “no dia previamente designado, se não houver número para deliberar⁸⁸, a comissão parlamentar de inquérito poderá tomar depoimento das testemunhas ou autoridades convocadas, desde que estejam presentes o Presidente e o relator” (RIO DE JANEIRO, 1996). Infere-se que se somente o presidente estiver presente na reunião e não houver número de vereadores para deliberar, ele não terá o poder sequer de ouvir as testemunhas convocadas. Ele precisa, portanto, da presença do relator. Se os vereadores do governo formam a maioria na composição da CPI, conseguindo que, ao menos, um deles seja presidente ou relator, a comissão de vê impedida de funcionar.

Pondera-se, como adequada, a observação de que membros da base aliada do governo também propõem a criação de CPIs em face do governo municipal. Um aspecto a ser considerado inclui a maior probabilidade de integrar a comissão e, principalmente, do desempenho de sua presidência. A despeito de a importância da presidência ter sido relativizada, em comparação com a da relatoria, cuida-se, ainda, de um papel decisivo na CPI, porque agenda reuniões, audiências de testemunhas, o que auxilia na instrução de provas para eventual responsabilização do investigado.

Atribuiu-se o critério “não se aplica” a CPIs não instaladas ou que não escolheram seu presidente, impossibilitando, assim, o desenvolvimento de seus trabalhos.

O gráfico 6 expõe o papel de relator da CPI, além de que forma a oposição e a base aliada do governo ocupam essa posição. O art. 58, § 3º, da Constituição (BRASIL, 1988) ratifica que serão “suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

O trabalho do relator, portanto, concerne à compilação dessas conclusões no relatório final da CPI. O mencionado relatório congrega, normalmente, a metodologia, os prazos, a constituição da comissão, o funcionamento, o resumo das reuniões e diligências, as conclusões e os encaminhamentos⁸⁹. Considerando que o relatório encampa as conclusões sobre a CPI e as

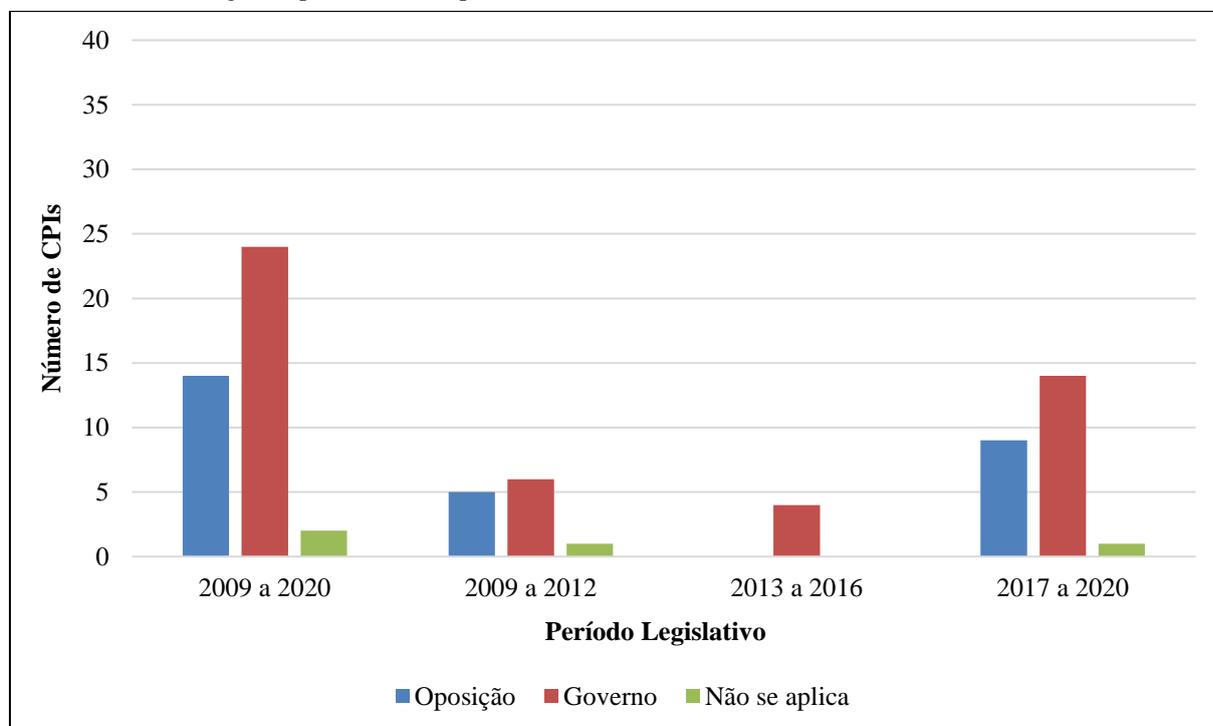
⁸⁷ A imputação de culpa aparece no relatório final. Trata-se de conclusão da CPI sobre a existência ou não de culpa por parte do agente político. É a ocasião na qual a comissão decide se o gestor público tem ou não responsabilidade sobre o fato determinado. Os resultados dessa análise devem ser encaminhados, se for o caso, ao Ministério Público.

⁸⁸ O art. 81 do Regimento Interno da CMRJ dispõe que: “os trabalhos das comissões serão iniciados com a presença da maioria dos seus membros” (RIO DE JANEIRO, 1996).

⁸⁹ Um exemplo desse modelo engloba o Relatório Final da CPI nº 1480 de 2019, de 9 de março de 2020.

recomendações feitas por seus membros, trata-se de um instrumento de extrema relevância, pois pode repercutir no Executivo municipal, seja pela divulgação da mídia, seja pelo encaminhamento das conclusões a órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Gráfico 6 – CPIs segundo pertencimento político do relator (em número de CPIs)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por constituir uma função estratégica da CPI, a relatoria, em todos os períodos legislativos examinados, submeteu-se à predominância da base aliada do prefeito. A diferença entre os relatores da oposição e do governo foi de 25%, se observado todo o período. Infere-se, dessa maneira, que o interesse maior do Executivo se volta à função de relator. Essa conclusão não significa que o papel de presidente seja tratado como secundário, mas, como a regra é que o primeiro signatário seja o presidente, a margem de intervenção do Executivo torna-se mais viável no tocante à relatoria.

O estudo sobre os relatórios ensejou a ponderação de que as conclusões das CPIs nem sempre são encaminhadas ao Ministério Público. Na comissão nº 1330 de 2015, no relatório final, informou-se: “deduz-se que é inócuo encaminhamento além de praxe que é apenas a publicação deste relatório” (RIO DE JANEIRO, CMRJ, 2016, p. 34). O relator, nesse caso, integrava a base governista na CMRJ. Na CPI nº 1352 de 2016, os vereadores, por maioria, também resolveram não encaminhar as conclusões ao Ministério Público (RIO DE JANEIRO, CMRJ, 2017, p. 24).

Verifica-se, portanto, que a colocação de um vereador integrante da base governista ocasiona maior controle da CPI pelo Executivo municipal, de modo que uma estratégia se revela como a mera publicação do relatório no Diário Oficial, deixando, dessa forma, de encaminhar ao Ministério Público.

Apesar de a Constituição da República prever os termos “se for o caso” com relação ao encaminhamento das conclusões das CPIs, a interpretação mais compatível com a finalidade das comissões impõe o encaminhamento do acervo para os órgãos responsáveis. O Ministério Público é titular privativo da ação penal pública, de acordo com o artigo 129, I (BRASIL, 1988). Assim, a interpretação mais compatível com a lógica constitucional demanda o encaminhamento obrigatório, pela CMRJ, ao Ministério Público, o qual tem a atribuição de decidir se oferecerá denúncia, complementar as diligências, instaurará procedimento investigatório criminal⁹⁰ ou requisitará inquérito policial. Pela ótica jurídica, aplicar-se-ia o princípio de unidade da Constituição, segundo o qual, quando acontece aparente contradição entre as normas constitucionais, seleciona-se a interpretação que a considere como um todo compatível e ordenado.

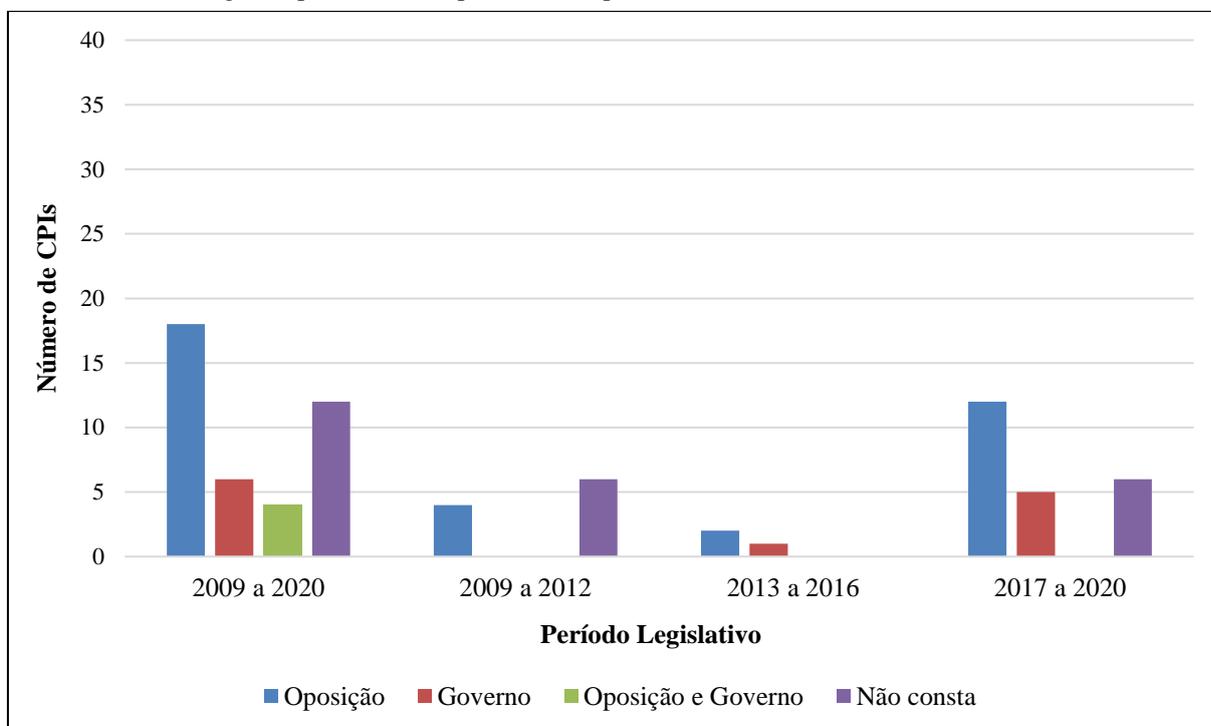
Uma atitude visualizada na CPI nº 1140 de 2009 define-se como uma boa prática, porque, mesmo sendo voto vencido na aprovação do relatório final, o vereador Paulo Pinheiro, da oposição e presidente dessa comissão, requereu a publicação de seu voto conjuntamente com o voto vencedor. Além disso, ele propôs o Projeto de Lei nº 429 de 2009, que dispõe sobre a gestão da saúde no Município do Rio de Janeiro, tema associado ao da CPI. Essa prática baliza o *enforcement* indireto presente na CPI, conforme explanado previamente. O vereador, como membro do Legislativo municipal, tem a possibilidade de propor um projeto de lei decorrente das conclusões da comissão, apesar de seu voto ter sido vencido.

Ressalta-se que o estudo sobre o pertencimento do suplente à oposição ou ao governo configura um importante indicativo do deslocamento da oposição para o preenchimento da função de suplente. Isso porque esse membro da CPI não tem um efetivo poder de participação, atuando somente em casos excepcionais, na ausência dos titulares. Se, por um ângulo, a tendência, notada nos gráficos, é a de o vereador relator pertencer ao governo, a expectativa, quanto ao vereador suplente, indica seu pertencimento à oposição. O gráfico 7 explicita que, na maioria das situações, o vereador suplente se insere na oposição. O posto de suplente não se

⁹⁰ O procedimento investigatório criminal encontra-se previsto na Resolução nº 181 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e, a partir dele, o membro desse órgão pode conduzir a investigação no âmbito ministerial, sem a necessidade de participação da Polícia Judiciária.

denota como uma preocupação do Executivo municipal, porque a substituição de membros titulares pelos suplentes se afigura enquanto exceção, logo, se a temática da CPI for de interesse do governo, este trabalhará para impedir que haja eventual substituição.

Gráfico 7 – CPIs segundo pertencimento político do suplente (em número de CPIs)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebeu-se, ao longo da pesquisa, especialmente da coleta de dados, que, em diversas CPIs⁹¹, não houve a nomeação de suplente, o que fundamenta as altas porcentagens para o critério “não consta”. Tal prática se tornou comum, porque a substituição de titulares por suplentes não se demonstrou recorrente.

Além disso, por serem figuras subsidiárias na constituição das CPIs, acabam não tendo uma relevância efetiva para o desenvolvimento dos trabalhos das comissões, uma vez que não têm direito a voto.

A participação, quando se manifesta, concretiza-se na fiscalização. Na prática, essa fiscalização não produz efeitos, tendo em vista a ausência de concessão de voto aos suplentes, que não podem influir na condução da CPI, exceto por meio de ações judiciais, por exemplo.

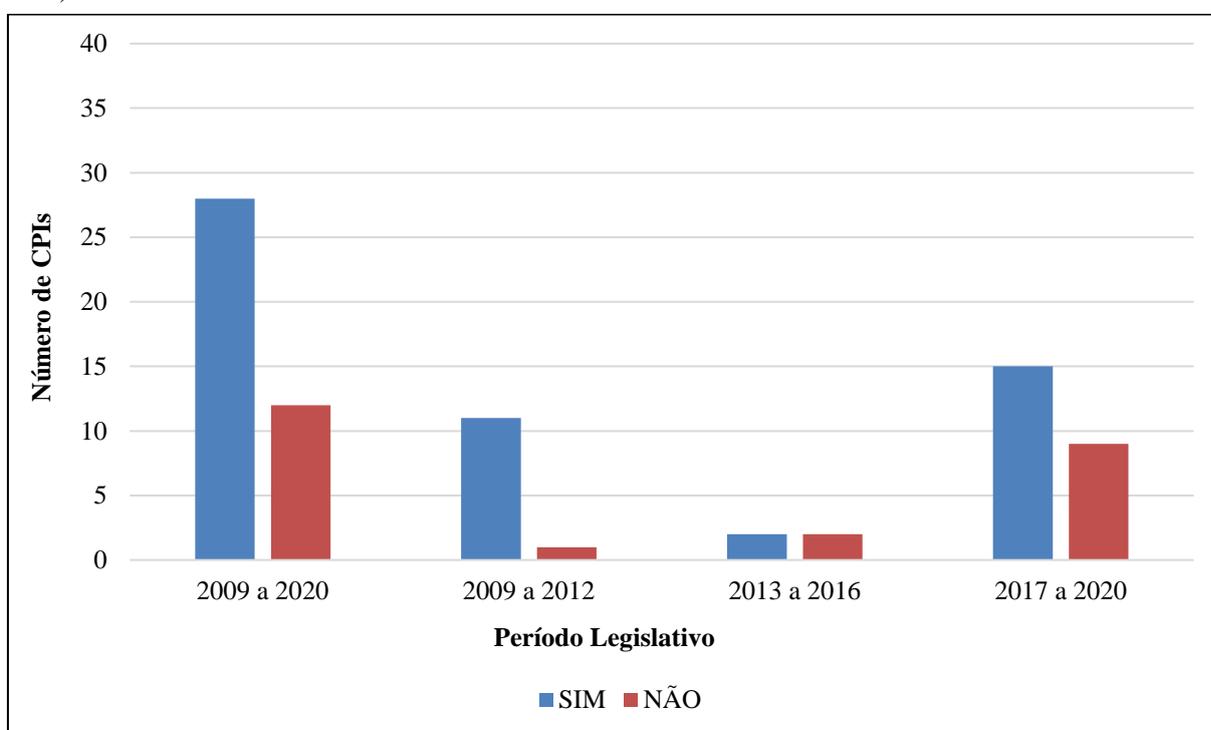
Uma das hipóteses desta tese repousa na participação substancial da imprensa na criação das CPIs. Isso porque a divulgação de notícias impulsionaria o interesse da sociedade acerca de

⁹¹ Podem ser citadas as CPIs nº 1483 de 2019, 1485 de 2019 e 1145 de 2009.

um tema, buscando a comissão, logo, respostas sobre possíveis irregularidades praticadas pelo Executivo municipal.

Haveria, assim, um número superior de CPIs nas quais houvesse o embasamento em notícias da imprensa em comparação com as quais não ocorresse tal menção. Como parâmetro objetivo para a conclusão relativa à presença de notícias da imprensa como fundamento para a criação de CPIs, observaram-se os argumentos lançados na justificativa de cada comissão, caso as matérias produzidas pelos veículos de comunicação estivessem presentes. O gráfico 8 reúne os dados sobre a menção à imprensa na justificativas das CPIs.

Gráfico 8 – Quantidade de menção à imprensa na justificativa das CPIs por período legislativo (em número de CPIs)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Das 40 CPIs observadas no período entre 2009 e 2020, 28 fundamentaram-se em notícias da imprensa. Portanto, respalda-se a relação entre a ampla maioria das comissões e a elaboração de notícias pelos veículos de comunicação. Esta tese cuidou da constatação sobre a menção à mídia na justificativa da CPI. É de se dizer, pois, que a imprensa tem papel fundamental na provocação da Câmara Municipal para a investigação de fatos determinados.

Deve ser realizada uma ressalva quanto à retroalimentação entre os bastidores da política e a imprensa. Apesar de a imprensa ser citada em grande parte dos requerimentos para a aberturas das CPIs estudadas, não se afigura possível estabelecer que essas comissões tenham

surgido somente com base nas notícias da mídia. Isso porque os bastidores da política envolvem conversas corriqueiras entre os políticos e os jornalistas, não sendo adequado fixar que a mídia originou as CPIs em 70% dos casos.

Pondera-se, assim, que a mídia é crucial na divulgação de notícias sobre o meio político, tendo sido mencionada em quase 70% das CPIs analisadas, existindo, na verdade, uma retroalimentação entre as informações repassadas pelos políticos e a divulgação desses dados pelos jornalistas na forma de reportagem.

Nesse viés, os fatos investigados pelas CPIs não surgiram, necessariamente, da imprensa propriamente dita, de maneira que existe uma relação endógena entre os políticos e a imprensa, não sendo viável dizer que os fatos surgiram desta ou daqueles.

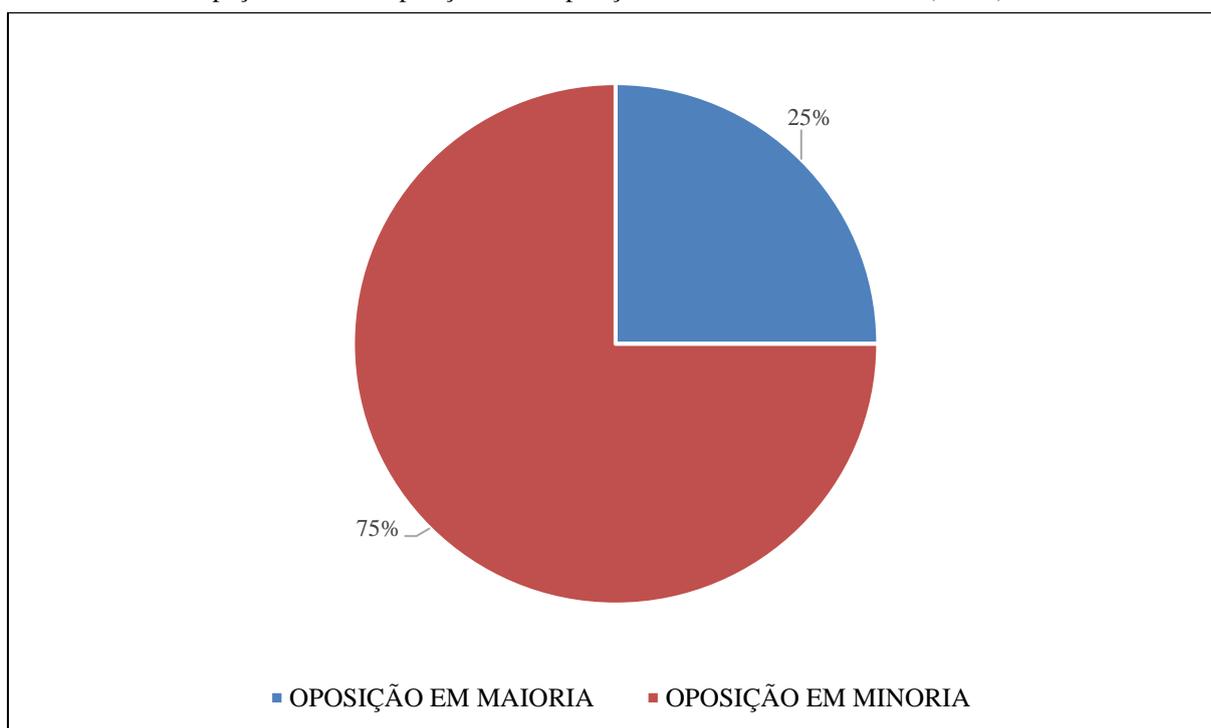
Outro estudo pode ser empreendido com o intento de compreensão sobre as implicações da divulgação na imprensa a respeito das CPIs em desenvolvimento. A corrente tese, em verdade, comprovou que, em cerca de 70% das comissões, as notícias divulgadas pela imprensa, incluídos todos os meios de comunicação, como jornais, *internet* e reportagens para a televisão, o primeiro signatário justificou a criação da CPI em virtude de alguma notícia apresentada pelos meios de comunicação.

O eixo entre 2013 e 2016 não se demonstrou importante como uma exceção, uma vez que contemplou apenas quatro CPIs, não deixando, assim, de elucidar a imprescindibilidade do trabalho da imprensa para a constituição das comissões em análise.

A tese investigou a participação da oposição nas CPIs e, se, de fato, o direito de participação das minorias parlamentares foi respeitado, conforme o gráfico 9. Os dados coletados para o gráfico não consideraram a presença dos suplentes porque estes não integram os quadros da comissão, somente participam subsidiariamente.

Das 40 CPIs estudadas, apenas 10 englobaram participação majoritária da minoria. Isso significa que, em 75% das CPIs criadas, em regra, com o intuito de investigação de fatos praticados pelo Executivo, a base aliada do governo configurou-se como maioria dos membros titulares da comissão.

Gráfico 9 – Participação média da oposição na composição das CPIs de 2009 a 2020 (em %)

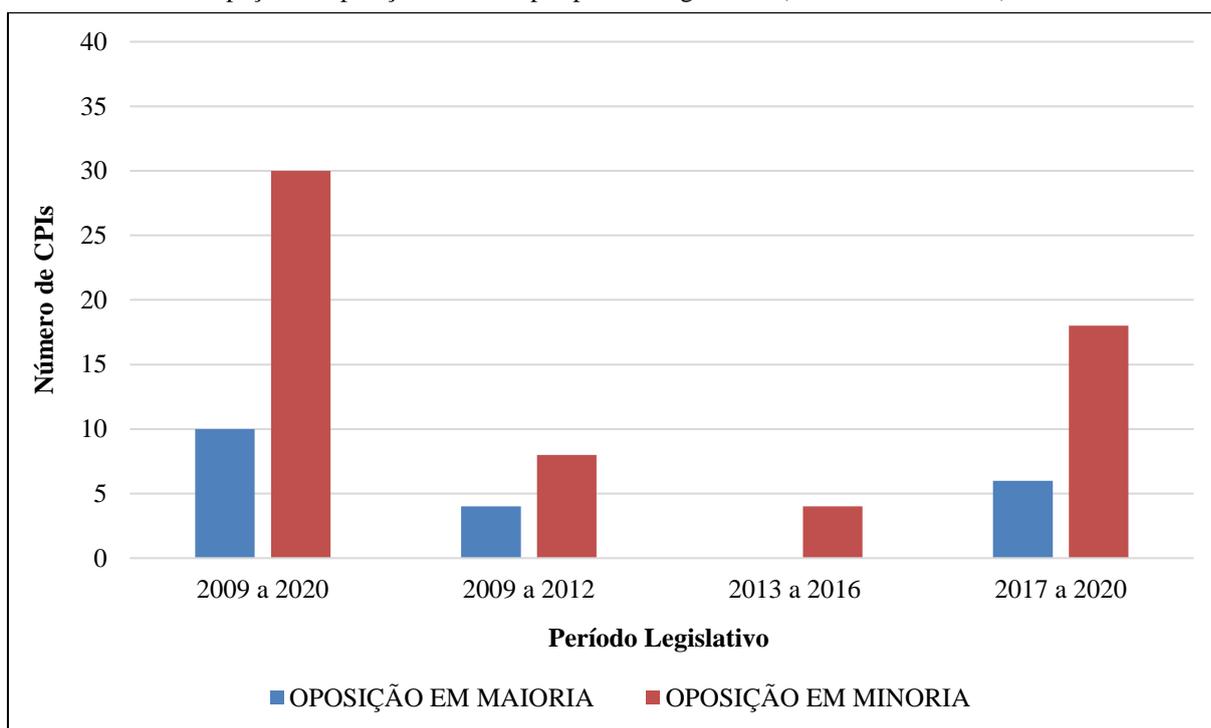


Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando todas as funções desempenhadas nas CPIs, a soma de integrantes revela-se importante, porque os votos colhidos dependem da opinião de cada membro. O relatório final, por exemplo, requer a aprovação da maioria dos membros da comissão. A tendência de aprovação de um relatório contrário aos interesses do governo reduz, consideravelmente, se os membros da CPI pertencem à sua base aliada. Desse modo, além de a própria investigação restar comprometida, seus resultados, também, não condizem com o esperado pela oposição.

Questiona-se, dessa forma, a distinção entre a participação da oposição na criação das CPIs e a efetividade dessa participação. Na prática, como se origina do gráfico 9, embora seja maioria em termos de ocupação da posição de primeiro signatário, a oposição não integra, com maioria, boa parte das CPIs, não tendo força suficiente para as deliberações essenciais.

Além disso, pelo fato de a comissão não ter o *enforcement* direto, concernente na aplicação de sanções ao prefeito, o Ministério Público, como titular da ação penal pública, deve ser notificado sobre o relatório final. Nota-se possível, assim, que, devido à falta de conhecimento técnico e investigativo, ou por interesse em impedir a responsabilização do prefeito, os vereadores não analisem, com precisão, se houve a prática de atos ilícitos pelo governo municipal. A composição da CPI se orquestrou com a predominância dos membros vinculados ao governo municipal.

Gráfico 10 – Participação da oposição nas CPIs por período legislativo (em número de CPIs)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os períodos de 2009 a 2012 e 2017 a 2020 aproximam-se em virtude de abrangerem o primeiro mandato de cada prefeito. Crivella e Paes, no começo de seus governos, tentaram articular a governabilidade, porém, tendo em vista a forte oposição de cada período, materializou-se maior dificuldade. Os percentuais entre ambos os períodos se estabeleceram como próximos, 67% e 75%.

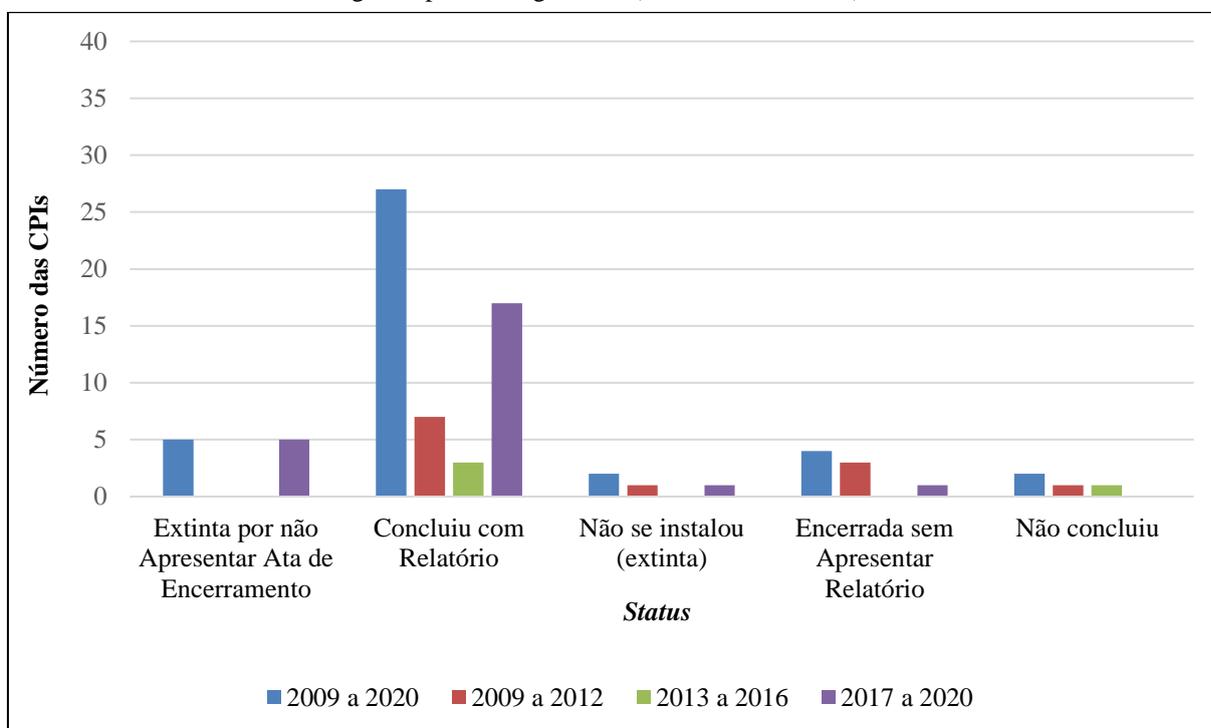
Conquanto no período legislativo de 2013 a 2016 tenham sido criadas poucas CPIs, em comparação com os demais, assevera-se que os mencionados percentuais derivam do grande apoio obtido pelo prefeito Eduardo Paes em seu segundo mandato à frente da prefeitura. Percebe-se, assim, que, em 100% das CPIs do período, a oposição se comportou como minoria. A composição das CPIs, nesse intervalo, subsidiou o controle do Executivo municipal no que diz respeito a possíveis investigações em curso que pudessem responsabilizar o prefeito e sua equipe.

O gráfico 11 decorre da tabela em Excel produzida pela CMRJ. A própria Câmara classificou o *status* das CPIs. Ocorre que essa classificação ficou confusa e incoerente. Por exemplo, a Câmara diferenciou os *status* “extinta por não apresentar ata de encerramento” e “não concluiu”. Não há lógica no critério adotado porque, se a CPI não concluiu, não apresentou, conseqüentemente, ata de encerramento. Por exemplo, a CMRJ conferiu o código

“não concluiu” à CPI nº 1136 de 2009. Em consulta ao DO⁹², notou-se que a CPI deveria apresentar o relatório final até 24 de jan. de 2010, porém não o fez. Assim, a ata de encerramento não se concretizou, além de a comissão não ter concluído.

A CPI nº 1269 de 2013, por sua vez, restou codificada como “não concluiu”. Em consulta ao Diário Oficial⁹³, verificou-se que o Poder Judiciário determinou a suspensão da comissão. Logicamente, ela não apresentou ata de encerramento, assim como não concluiu seus trabalhos. Portanto, quando a CMRJ se refere à CPI que “não concluiu”, essa comissão pode ser compreendida como aquela que não apresentou ata de encerramento.

Gráfico 11 – Status das CPIs segundo período legislativo (em número de CPIs)⁹⁴



Fonte: Elaborado pelo autor.

Além disso, as comissões encerradas sem apresentar relatório, como regra, encerraram-se em função do decurso do prazo para sua apresentação. Averiguou-se uma exceção, na CPI nº 1389 de 2017, em que a CPI não apresentou relatório, pois, a despeito de três relatórios terem sido votados, não se formou maioria de três membros para a sua aprovação. Nessa circunstância, a CPI concluiu sem apresentar relatório, mesmo havendo ata de encerramento.

⁹² Publicação em 10 de dez. de 2009, p. 131.

⁹³ Publicação em 30 de dez. de 2013, p. 29.

⁹⁴ Optou-se pela aposição do gráfico no âmbito da composição política das CPIs, porque foram realizadas reflexões sobre o posicionamento político dos vereadores e o status das comissões.

No período de 2009 a 2020, cerca de 68% das CPIs encerraram com a apresentação de relatório, o que embasa um número considerável. Faz-se interessante destacar que, das CPIs cujo relator pertenceu à oposição, a grande maioria concluiu com relatório. Tal conclusão reforça a tese de que a oposição, enquanto integrante da CPI, busca a realização de investigação e apuração do fato determinado estipulado pelo primeiro signatário.

Na CPI nº 1269 de 2013, por exemplo, o primeiro signatário pertencia à oposição, porém as funções de presidente e relator foram ocupadas pela base aliada do governo. Como resultado, a CPI não concluiu seus trabalhos.

Quanto às CPIs codificadas pela CMRJ como “encerradas sem apresentar relatório”, de 2009 a 2020, a oposição ocupou o papel de relator em apenas 20% dessas comissões, ao passo que preencheu a função de presidente em 40%.

No que concerne às CPIs em que seu presidente pertencia à oposição, considerado o período de 2009 a 2020, 77,7% concluíram com relatório. Nas ocasiões em que seu presidente pertencia ao governo, 72%.

A diferença entre os percentuais revela-se mais evidente quando da análise do relator como pertencente à oposição ou ao governo. No mesmo período narrado, 78,5% das CPIs relatadas pela oposição concluíram com relatório, enquanto apenas 62,5% das comissões relatadas pelo governo produziram o relatório.

A tendência verificada, portanto, explicita que as CPIs relatadas pela oposição são mais efetivas, em regra, do que as relatadas pela base aliada do governo. Isso porque a elaboração do relatório demonstra, ao menos, certo interesse no cumprimento das tarefas da comissão, ainda que seja meramente formal⁹⁵.

Conquanto seja possível a utilização das comissões com fim eleitoral, ou seja, somente para a fundamentação de um desgaste político do adversário, o prefeito, para as próximas eleições, a tendência detectada apoia-se na maior seriedade da oposição quando da condução dos trabalhos das CPIs. Ainda assim, como o Ministério Público, por fim, buscará, judicial ou extrajudicialmente, a responsabilização dos gestores municipais, cabe ao referido órgão a reflexão sobre a existência de ato ilícito. Em outras palavras, mesmo na ocasião de a CPI ter sido conduzida pela oposição com escopo eleitoral, a decisão sobre o oferecimento de denúncia

⁹⁵ Em outros termos, ainda que a vontade do vereador seja simplesmente a de produzir o relatório por ter essa obrigação devido à reunião que o escolheu para o exercício desse papel.

ou de ação civil por ato de improbidade administrativa cabe ao Ministério Público ou, no último caso, também ao ente público⁹⁶.

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Duas etapas conduziram o capítulo final: o tempo de duração e a composição política das CPIs. Na primeira, notou-se que elas duram, em média, seis meses, porém a CMRJ, para estabelecer esse tempo, considera apenas a data da última reunião, o que prejudica a real percepção sobre os meses posteriores nos quais se aguarda a apresentação do relatório final. Como sublinhado, em parte das CPIs, o relatório final é publicado conjuntamente à ata da última reunião. Todavia, na outra parcela, posterga-se a apresentação desse relatório e, apesar de a CMRJ colocar o prazo nas publicações do DO, em alguns casos, o relatório não é publicado e, simplesmente, sem qualquer explicação, a CPI deixa de ser citada no Diário.

Essa prática da CMRJ vulnera o princípio da transparência, um dos pilares da *accountability* horizontal (*answerability*), visto que impede os cidadãos de acompanharem os resultados das comissões. Ademais, viola o *enforcement*, porque as conclusões da CPI não são encaminhadas a órgãos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Por essa razão, estes sequer têm a possibilidade de buscar a responsabilização administrativa, cível e criminal dos investigados.

Quanto à segunda etapa do capítulo, a composição política das CPIs, visualizaram-se gráficos que comprovaram as consequências da relação entre governo e oposição na composição e no desenvolvimento dos trabalhos dessas comissões. A oposição, conquanto titularize algumas das vagas das CPIs, não consegue se fazer ouvir. De 2009 a 2020, a oposição foi minoria da CPI em 75% das comissões.

O cargo de relator, tido como estratégico por ser o prolator do relatório final, foi ocupado pela base aliada do governo em 60% das CPIs do mesmo período, enquanto a oposição o ocupou somente em 35%. Por outro prisma, o primeiro signatário pertenceu à oposição em 60% das CPIs, enquanto o governo apenas em 35%. A mesma proporção não se repete em relação ao

⁹⁶ Alerta-se, ainda, sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal de combate às notícias falsas, também chamadas de *fake news*. Recomenda-se a leitura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Relator: Min. Edson Fachin, 2022).

cargo de presidente, no qual oposição e governo ostentam 47% cada qual. A explicação para tanto circunda o costume administrativo de que o primeiro signatário exerce a presidência. Em algumas CPIs estratégicas para o governo, como a nº 1512 de 2020, que tratou sobre suposta corrupção praticada por Crivella, a primeira signatária, da oposição, não obteve apoio da maioria para ser presidente, de modo que o cargo foi ocupado por vereador da base do prefeito.

A suplência, cargo que dificilmente gera a inclusão do vereador como titular, foi, majoritariamente, ocupado pela oposição, a qual, mais uma vez, não consegue se fazer ouvir e expressar suas opiniões para a condução dos trabalhos investigativos.

O Precedente Regimental nº 44 de 2008 desrespeita o direito das minorias parlamentares, uma vez que impede a inclusão dos votos em separado dos vereadores que não concordaram com o relatório final. Esse procedimento enfraquece a *answerability* das CPIs.

A primeira hipótese desta tese defendeu que a fiscalização pelas CPIs ao governo não é efetiva, porque a base parlamentar aliada ao governo ocupa a maioria das vagas e dos cargos estratégicos, relegando às minorias parlamentares, ocupadas, em regra, pela oposição, um papel secundário e figurativo. A análise de conteúdo proporcionou a categorização dos vereadores em oposição e governo, viabilizando a produção de gráficos que endossaram a conclusão de acordo com a qual as minorias parlamentares não têm meios para produzir os efeitos esperados de *accountability* horizontal. Assim, apesar de as CPIs serem consideradas, teoricamente, mecanismos dessa *accountability*, como visto no primeiro capítulo, elas não conseguem, na prática, funcionar como agentes de responsabilização dos gestores políticos. Elas acabam, portanto, sendo capturadas pela base de apoio governista na CMRJ. No entanto, notou-se certo grau de efetividade das CPIs nas situações em que a oposição utiliza sua abertura na condição de palanque político. Essa prática, em tese, facilita o desgaste político do governo, como se constatou no mandato de Crivella, e permite a criação de um caminho para a garantia de alguns interesses particulares das minorias parlamentares, como a obtenção de cargos nas secretarias municipais. Comprovou-se, parcialmente, pois, a primeira hipótese. Tal conclusão decorre, também, da ideia de que a oposição não é melhor do que o governo. O que se pretende, nesta tese, em verdade, é maior equilíbrio na composição das CPIs entre governo e oposição.

A segunda hipótese amparou-se na ideia de que as CPIs são criadas a partir do quórum mínimo de vereadores, porque seriam de interesse principal das minorias parlamentares. A referida hipótese se confirmou, porque o número mínimo de vereadores é de 17, sendo a média de 20 detectada entre 2009 e 2020. Ainda que as minorias parlamentares consigam o número

necessário para a abertura das comissões, elas, em razão do critério da proporcionalidade partidária, não participam efetivamente de seus trabalhos.

A derradeira hipótese se fundamentou no entendimento de que as notícias da imprensa eram um motor para as investigações conduzidas nas CPIs, isto é, o requerimento de abertura dessas comissões trazia alguma reportagem ou menção à imprensa. Em 70% dos requerimentos apresentados entre 2009 e 2020, a mídia foi citada como uma das razões para a criação das CPIs. Estabeleceu-se, todavia, uma ressalva sobre a relação endógena entre a mídia e os parlamentares, ou seja, não se faz possível saber se o fundamento para a abertura da CPI surgiu dos parlamentares ou da mídia propriamente dita. Os bastidores da política envolvem troca de mensagens diárias entre os vereadores e os jornalistas, podendo essa comunicação servir de manobra do vereador para conseguir o número mínimo de assinaturas para a abertura da comissão. Portanto, o número substancial de menções à mídia nos requerimentos de criação das CPIs foi suficiente para a confirmação parcial da terceira hipótese, demonstrando que a mídia é relevante nas investigações de fatos locais, fato que não deve gerar a conclusão automática segundo a qual a mídia, por si só, gerou a criação das CPIs.

Respondendo à pergunta do capítulo anterior, “será que a oposição consegue se fazer ouvir nas CPIs cariocas (2009/2020)?” e à pergunta do presente capítulo “oposição: participação efetiva ou meramente figurativa?”, a oposição desempenha papel secundário no que tange à composição das CPIs. Isso porque, conforme visto, não existe equilíbrio entre governo e oposição na ocupação das vagas de membros titulares das CPIs. Adotam-se, na CMRJ, os critérios da proporcionalidade partidária e da indicação de liderança. Desse modo, os vereadores aliados ao governo conseguem a ocupação estratégica de determinados com mais frequência.

Esta tese não tratou, portanto, de uma efetividade voltada para os resultados práticos das CPIs, mas sim direcionada ao estudo da composição dessas comissões, averiguando-se a recorrência com a qual a oposição se comporta como maioria nessas comissões e ocupa cargos estratégicos, como os de relator e presidente.

CONCLUSÕES

O presente estudo de doutoramento visou à compreensão sobre a efetividade das CPIs municipais do Rio de Janeiro, entre 2009 e 2020, enquanto mecanismos de *accountability* horizontal. O problema de pesquisa indagou, nesse sentido, se as minorias parlamentares, normalmente vinculadas à oposição, conseguem participar, de fato, da condução dos trabalhos das CPIs. O intuito da tese não foi, portanto, de exame dos relatórios finais e da verificação da ocorrência fática das responsabilizações dos agentes políticos.

O Supremo Tribunal Federal, como demonstrado em precedentes no decorrer desta tese, considera as CPIs como uma garantia do direito de as minorias parlamentares investigarem um fato específico com prazo definido. A preocupação da Corte Constitucional Brasileira decorreu de iniciativas da base parlamentar de apoio ao governo almejando a não criação das comissões. Logo, o bloco majoritário não indicava integrantes para a composição das CPIs, motivo pelo qual não chegavam a ser implementadas.

O que se discute na corrente tese não engloba especificamente a obrigatoriedade de criação das CPIs quando preenchido o quórum mínimo exigido na Constituição, tendo em vista que o STF já decidiu sobre a temática e confirmou essa obrigatoriedade. A principal preocupação oriunda da pesquisa foi a composição das CPIs.

Conforme sinalizado anteriormente, a *accountability* efetiva, no sentido de que gera, de fato, a responsabilização dos agentes políticos, segundo Schedler (1999, p. 15), pressupõe a verificação de dois requisitos: *answerability* e *enforcement*. Enquanto o primeiro diz respeito à prestação de informações à sociedade, concretizando a transparência pública, o segundo abrange uma dimensão sancionatória, mediante a qual a agência controladora pune a agência controlada diretamente, isto é, independentemente da provocação de outro órgão ou entidade.

Mesmo que a CPI não incluía, entre suas possibilidades, a punição direta aos órgãos e entidades inspecionados, são instrumentos de *accountability*. A redução da efetividade da *accountability* ao *enforcement* clássico não deve ser encampada, uma vez que as CPIs têm poderes investigativos assegurados pela CRFB. Além disso, elaboram um relatório final com suas recomendações aos órgãos com atribuição para punição direta, como o Judiciário. A Constituição menciona o Ministério Público como órgão receptor do relatório final, se for o caso. O referido órgão tem atribuição, pois, para a provocação do Judiciário rumo à responsabilização, tendo em ótica que o último se caracteriza pela inércia, dependendo de

provocação, em regra, para atuar. Ademais, a mídia reforça o *enforcement* das CPIs.

Quanto ao relatório final, salienta-se que, em algumas ocasiões, a última reunião da CPI não menciona o relatório final ou aborda que será publicado oportunamente. Essa conduta desrespeita o direito da população à transparência (*answerability*), pois não terá acesso imediato ao resultado da apuração. O relatório, quando é publicado, consta do Diário Oficial em data aleatória, faltando maior divulgação.

Descreveu-se o funcionamento das CPIs, particularmente na seara municipal do Rio de Janeiro, o qual se caracteriza pelas fases de requerimento, instalação e encerramento. No requerimento, as assinaturas de um terço dos vereadores, no mínimo, ocasionam a criação das CPIs. Após, ocorre a publicação da resolução que prevê a CPI, com a aplicação do critério da proporcionalidade partidária para indicação dos membros pelas lideranças. Em seguida, na reunião de instalação, determinam-se as funções de presidente e relator pelo voto da maioria dos presentes. Nesse intervalo, é possível a realização de reuniões para oitiva de autoridades, a título ilustrativo. Por fim, nota-se uma reunião de encerramento com a divulgação do relatório final em parcela dos casos (26 das 40 CPIs estudadas).

O número de integrantes é de cinco membros, sendo permitidos dois suplentes. Acrescente-se que o primeiro signatário tende a ser efetivado na presidência da CPI (33 das 40 CPIs analisadas) e os votos em separado não são publicados com o relatório final.

Quanto à justificativa para a abertura das CPIs, constantes do requerimento de criação, em 70% das CPIs, considerado o período 2009/2020, reportagens da imprensa foram utilizadas como o motivo para a abertura dessas comissões. A corrupção e a necessidade de verificação da legalidade de contratos públicos também ocuparam boa parte das CPIs. As categorias “Corrupção” e “Licitações/Contratos” apresentaram 27,5% cada entre 2009 e 2020, somando 55% das CPIs.

A primeira hipótese defendeu que a oposição não tem meios efetivos para o desempenho da *accountability* horizontal nas CPIs estudadas. Comprovaram-se os efeitos da relação entre governo e oposição no desenvolvimento dos trabalhos das comissões. Assim, quando o Legislativo tem maioria de base governista, as CPIs tendem a ser cooptadas pela situação (governo), de maneira que os trabalhos dessas comissões não conseguem avançar nas investigações. A justificativa para a aludida informação provém da previsão, no art. 121, § 5º do Regimento Interno da CMRJ, de que a deliberação nas reuniões das CPIs, para a oitiva de testemunhas ou autoridades, depende da presença do presidente e do relator, caso não haja

número de membros suficiente para a votação. Além disso, quanto à solicitação de reuniões, exige-se, normalmente, a concordância do presidente ou da maioria dos membros da CPI. Em outro cenário, quando o Executivo demonstra instabilidade e ausência de articulação política, observa-se o aumento de CPIs como mais propício. Nesse caso, infere-se o enfraquecimento do apoio político da própria base governista na Câmara de Vereadores.

No entanto, compreendeu-se que a primeira hipótese não foi confirmada totalmente, porque, em alguns casos, a produção de efeitos buscada pela oposição se esgota na abertura das CPIs. Assim, é possível que a simples criação da CPI já produza o efeito esperado pelas minorias parlamentares, como o desgaste político do prefeito. Nessa situação, a CPI acaba servindo como um palanque político. Essa reflexão apareceu no desenvolvimento da tese e não havia sido cogitada quando da formulação das hipóteses.

A segunda hipótese foi comprovada, eis que o número de vereadores requerentes da criação das CPIs estudadas aproximou-se do mínimo, 17 vereadores. O número médio de requerentes englobou 20 parlamentares. Ao menos na etapa de abertura, as CPIs configuram instrumento das minorias parlamentares.

Confirmou-se, parcialmente, a terceira hipótese, de acordo com a qual existe relação entre a abertura de CPIs municipais e as denúncias da imprensa. Pelo levantamento documental, depreendeu-se a crucialidade da participação da imprensa nas narrativas sobre a política local, pois, como já citado, em 70% das CPIs estudadas, ao menos uma das razões para o requerimento de instauração se pautou na mídia. Além de traduzirem o cenário político nas legislaturas, as matérias jornalísticas contribuem para a movimentação do Executivo e Legislativo locais, ou seja, exigem explicações em nome dos cidadãos e trabalham com os bastidores da política, permitindo um olhar um pouco mais crítico da população.

A razão para a confirmação parcial dessa hipótese abrangeu o debate de que as CPIs não foram criadas, necessariamente, pelas denúncias veiculadas pela mídia. A imprensa atua, por vezes, como reprodutora de narrativas que acontecem na realidade local. Ademais, os bastidores da política indicam que existem conversas recorrentes entre os agentes políticos e a imprensa, sendo esta um motor para, eventualmente, a obtenção de apoio popular para alguma medida que se pretenda implementar, até para a abertura de uma CPI. Há, portanto, relação entre a mídia e a abertura de CPIs, mas não de maneira simplificada, ou seja, não existe necessária precedência daquela em relação à criação dessas comissões. O que se concluiu foi que as reportagens são utilizadas como argumento de reforço nos requerimentos de abertura das CPIs.

A composição das CPIs não favorece o diálogo e o cumprimento de uma investigação séria e efetiva. As minorias parlamentares, a despeito de poderem requerer a criação dessas comissões, não têm a garantia de que estarão representadas nas posições titulares das CPIs. Não adianta apenas requerer, o ordenamento jurídico precisa resguardar uma atuação efetiva dessas comissões, reforçando seu *enforcement*. Em 75% das CPIs analisadas, a oposição constitui a minoria de seus membros. Essa conclusão decorre, justamente, do critério adotado pela CMRJ para a escolha de seus membros, resguardada, aparentemente, pela Constituição da República.

O critério isolado da proporcionalidade partidária, somado à indicação formulada pelas lideranças, não concede a efetividade esperada de uma CPI. A oposição, interessada na investigação de denúncias ao governo, acaba sendo ofuscada pela força emanada da base aliada do governo na Câmara.

Frise-se que, conforme dito no decorrer desta tese, a oposição não é moralmente melhor do que o governo, tendo em vista que pode querer a abertura de CPIs por motivos meramente eleitorais ou particulares. O que se busca, na verdade, é o equilíbrio de forças entre o governo e a oposição. O controle exacerbado pela oposição também prejudica o exercício do governo, o que não é razoável na democracia. A solução, portanto, não caminha no sentido de conceder o controle de todas as CPIs à oposição.

As reflexões de O'Donnell (2004) sobre as contradições do processo democrático, conforme explicado no primeiro capítulo, apontam que existem limitações nesse processo, porque se exige do governo a formação de coalizões para que tenha capacidade executória de suas decisões e, ao mesmo tempo, quanto mais membros participarem da coalizão, menor será a fiscalização efetiva ao Executivo municipal. Quanto maior o controle ao Executivo, menor será a governabilidade, o que se denota como uma contradição da democracia.

Detectou-se uma associação entre a governabilidade do Executivo municipal e o número de CPIs criadas na Câmara Municipal. Um número elevado de CPIs configura um indicativo de que o Executivo não tem conseguido implementar suas pretensões políticas com facilidade. Nas legislaturas pesquisadas, o intervalo entre 2017 e 2020 (governo de Crivella) ilustrou a dificuldade do prefeito de governar, tanto que diversos pedidos de *impeachment* foram protocolados e analisados pelo Legislativo.

Em viés similar, sinalizou-se o cenário entre 2009 e 2012, período marcado pelo primeiro governo de Eduardo Paes. Especialmente no começo do governo, não havia estabilidade no desempenho da gestão municipal, visto que as eleições restaram decididas no

segundo turno e com uma margem pequena na diferença entre os percentuais obtidos pelos, até então, candidatos ao Executivo Municipal. Depois, em um segundo mandato, Paes consolidou sua governabilidade, identificando-se poucas CPIs entre 2013 e 2016.

Uma ressalva à relação entre o número de CPIs e a governabilidade, já empreendida no decorrer da tese, opera-se no apontamento de que o maior número de CPIs deve ser visualizado como um indicativo e, não, como uma conclusão absoluta. Isso porque, conforme salientado recorrentemente, basta um terço dos parlamentares para a instauração de uma CPI.

Apesar de as minorias parlamentares, como se alertou, serem coadjuvantes das CPIs na prática, esta tese visou à defesa de seu maior protagonismo, o que não significa, como assinalado, a concessão do controle de todas as CPIs à oposição. No período de 2009 a 2020, a oposição foi minoria em 75% das CPIs. Em contraponto, o primeiro signatário pertencia à oposição em 60% delas. O intento de investigação, portanto, parte mais da oposição, que tem, consequentemente, mais interesse na responsabilização do prefeito e de seus agentes.

Percebeu-se, ainda, uma prática administrativa recorrente nas CPIs municipais do Rio de Janeiro. Como dito anteriormente, em regra, o primeiro signatário é escolhido como presidente da comissão. Como consequência disso, os percentuais entre a ocupação do cargo de presidente pela oposição e pelo governo são idênticos: 47%.

O papel de relator, por outro lado, manteve a predominância do governo, de maneira que, em 60% das CPIs, o vereador pertencia à base aliada do governo. A oposição preencheu a função em apenas 35% delas. O relator, por produzir o resumo dos trabalhos e fazer recomendações e encaminhamentos, torna-se um cargo estratégico para o governo.

O suplente, por seu turno, pertencia mais à oposição, totalizando 45% das CPIs. Assim, uma função absolutamente subsidiária remanesce atribuída às minorias parlamentares, fomentando a imposição de um papel secundário. Os precedentes regimentais da Câmara do Rio de Janeiro impedem, até mesmo, a assunção imediata da titularidade pelo suplente em caso de desistência do titular, priorizando a manutenção da proporcionalidade partidária.

Quando a autoridade investigada se torna controladora do processo de investigação, o resultado congrega prejuízo aos mecanismos de *accountability* horizontal.

Propostas de reforma⁹⁷

Diante do cenário de fragilidade das minorias parlamentares nas CPIs, não obstante possam ser utilizadas como instrumentos de palanque político, propõem-se algumas reformas que poderiam ser implementadas em função dos achados da tese:

- a) emenda à Constituição;
- b) alteração de lei complementar;
- c) resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);
- d) recomendação do CNMP;
- e) revogação do Precedente Regimental nº 44 da Câmara Municipal do Rio de Janeiro;
- f) revogação do art. 121, § 5º do Regimento Interno da CMRJ;
- g) recomendação à Câmara Municipal do Rio de Janeiro sobre transparência.

Quanto à emenda constitucional, que é uma alteração na Constituição Brasileira, orienta-se que preveja um novo critério para a composição das CPIs. Esse critério não seria incompatível com a regra, atualmente seguida, de proporcionalidade partidária. Recomenda-se, assim, que a proporcionalidade seja um dos critérios adotados, mas não o único.

Em outras palavras, a partir da promulgação da emenda constitucional, as CPIs que viessem a ser constituídas deveriam observar o seguinte panorama: a primeira CPI seguiria o critério que já tem sido aplicado, o da proporcionalidade partidária. A segunda seguiria o critério oposto, o da desproporcionalidade partidária, de modo que a oposição compusesse a maioria de suas vagas. Se o critério é da desproporcionalidade, quanto menos aqueles partidos estiverem representados na Câmara, mais eles estarão presentes nas CPIs. A terceira seguiria o critério da proporcionalidade. A quarta seguiria o critério de a oposição compor a maioria das vagas da CPI e assim por diante. Desse modo, haveria aleatoriedade em relação à oposição ter maioria nas CPIs. O governo, portanto, teria menos controle sobre a composição em temas estratégicos. Por exemplo, faz-se possível que uma CPI de extrema importância para o governo tenha a maioria da oposição, mas também pode ser, com base no critério alternativo, que seja seguida a proporcionalidade partidária.

⁹⁷ As propostas acima elencadas foram apresentadas, na forma de resumo expandido, no 1º Congresso de Defesa da Integridade do Conselho Nacional do Ministério Público em Brasília, tendo o trabalho sido eleito um dos melhores pela comissão científica do evento.

Além disso, outra alteração oportuna na Constituição seria a supressão da expressão “se for o caso” do artigo § 3º do art. 58 e a colocação do termo “obrigatoriamente”. Isto porque as conclusões das investigações devem ser encaminhadas ao membro do Ministério Público com atribuição na temática, independentemente do resultado definido pela CPI. O Ministério Público tem independência funcional para conduzir suas investigações e obter suas conclusões.

Pondera-se como positiva a alteração da Lei Complementar nº 75 de 1993 e das leis estaduais de cada Ministério Público com o intuito de tratamento prioritário a relatórios oriundos de CPIs, estabelecendo-se um prazo específico para a adoção de providências pelo membro do Ministério Público. Ressalte-se que a referida lei complementar se refere ao Ministério Público da União.

Mencionou-se, anteriormente, nesta tese, que foi proposta uma alteração legislativa sobre esses temas, porém o STF a julgou como incompatível com a Constituição por ter havido um vício formal. As autoridades que podem propor essas alterações são o Presidente da República e os Chefes de cada Ministério Público e, não, os parlamentares, como aconteceu no precedente em que o STF julgou inválida a modificação legislativa.

A raiz dos achados da tese propõe que o Conselho Nacional do Ministério Público crie uma resolução com a fixação de um prazo para que o membro do Ministério Público se manifeste sobre as conclusões advindas das CPIs. Ademais, sugere-se a elaboração, pelo mesmo Conselho, de uma recomendação dirigida aos membros do MP com o objetivo de que, na análise sobre o relatório da CPI, antes de um possível arquivamento de um procedimento investigatório aberto em virtude do relatório da CPI, oficie à Câmara dos Vereadores para a verificação de um relatório alternativo ou de voto em separado, normalmente produzido pelos membros integrantes das minorias parlamentares, solicitando seu encaminhamento para apreciação conjunta.

Quanto ao Precedente Regimental nº 44 de 2008, seguido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, indica-se seu cancelamento ou revogação, considerando que impede a inclusão dos votos em separado no relatório final da CPI, o que prejudica uma apuração mais cuidadosa pela sociedade e pelos órgãos de controle externo.

Recomenda-se, além disso, o cancelamento do art. 121, § 5º do Regimento Interno da CMRJ, segundo o qual, se a maioria dos vereadores da CPI não estiverem presentes na reunião, as testemunhas somente poderão ser ouvidas se presentes o relator e o presidente. Isso porque essa determinação prejudica a participação efetiva das minorias parlamentares na condução dos

trabalhos das CPIs.

Sugere-se, ainda, à CMRJ, que divulgue, em seu sítio eletrônico, todos os dados relativos às CPIs anteriores a 2015, permitindo o respeito à transparência (*answerability*), um dos alicerces da *accountability* horizontal.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Ricardo. Vereador pró-impeachment de Crivella recua após partido virar aliado: 'Nunca traí nada'. **GloboNews**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/24/vereador-pro-impeachment-de-crivella-recua-apos-partido-fazer-alianca-nunca-trai-nada.ghtml>>. Acesso em: 22 out. 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. Edusp, 1998.
- AGUIAR, Osmar de Oliveira. **Comissão Parlamentar de Inquérito: o fato determinado e os limites materiais como garantidores dos direitos fundamentais**. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2008.
- ALMEIDA, Fernando Rodrigues de; RAMIRO, Caio Henrique Lopes; RUIVO, Danilo Mathias. Freios e contrapesos: sua eficácia na separação dos poderes da federação brasileira frente ao pamprincipiologismo. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, v. 5, n. 2, p. 29-49, 2022.
- ALVES, Raoni. Vereadores de oposição e situação fazem críticas a Crivella após o arquivamento do impeachment. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/06/25/vereadores-de-oposicao-e-situacao-fazem-criticas-a-crivella-apos-o-arquivamento-do-impeachment.ghtml>>. Acesso em 6 set. 2021.
- ANDRADE, Hanrikson. "Não me convenceram", diz vereador que assinou pedido para sessão, mas votou a favor de Crivella. **UOL**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/07/12/nao-me-convenceram-diz-vereador-que-assinou-pedido-para-sessao-mas-votou-a-favor-de-crivella.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- ANDRADE, Regis de Castro. Processos Decisórios na Câmara de Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. Edusp, 1998.
- ARANHA, Ana Luiza Melo. Accountability, corruption and local government: Mapping the control steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, p. 1-31, 2017.
- BARBOSA, Bernardo. Freixo recebe apoio de partidos, mas Crivella conquista políticos de peso. **UOL**, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2016/noticias/2016/10/13/apoios-a-crivella-freixo-segundo-turno-rio-de-janeiro.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2023.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Forense: Rio de Janeiro, 2020.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edição 70, 1977.
- BARREIRA, Gabriel. CPI 'Guardiões do Crivella' deve ter maioria pró-prefeito, após mudança que aumentou base governista. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/02/cpi-guardioes-do-crivella-deve-ter-maioria-pro-prefeito-apos-mudanca-que-aumentou-base-governista.ghtml>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

_____. 'Fala com a Márcia': servidora da Comlurb diz que assessorava Crivella graças a 'horário flexível'. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/19/servidora-do-fala-com-a-marcia-e-ouvida-em-cpi-no-rio.ghtml>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

_____. Vereador pró-Crivella é acusado pela oposição de fazer gestos homofóbicos. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/vereador-pro-crivella-e-acusado-pela-oposicao-de-fazer-gestos-homofobicos.ghtml>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Direito Administrativo**: Rio de Janeiro, n. 216, p. 351-359, abr./jun. 1999.

_____. Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 03, p. 1652-1685, 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, 1996, p. 223-237.

_____. Cidadania ativa e democracia no Brasil. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 21-31, 2016.

BERGHER, Teresa. **Pizza novamente?** Disponível em: <<https://teresabergher.com.br/2019/06/13/relator-da-cpi-da-comlurb-isenta-crivella-mas-isso-nao-deve-ficar-assim/>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BERTA, Ruben. Vereadores começam o ano fazendo homenagens a amigos. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vereadores-comecam-ano-fazendo-homenagens-amigos-7835340>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

BIM, Eduardo Fortunato. Composição Partidária Proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o Pensamento do Possível: o Direito da Minoria à Efetivação da CPI. **Direito Público**, v. 2, n. 9, 2005.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Resolução nº 17 de 1989.

_____. Câmara dos Deputados. **O que a CPI pode ou não fazer**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/456820-o-que-a-cpi-pode-ou-nao-fazer/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. **Lei nº 1.579 de 1952**.

_____. **Lei nº 9.296 de 1996**.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno**. Resolução nº 93 de 1970.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 730/RJ**, Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2004.
- _____. **ADI 5351**, Relatora: Min. Relatora Carmén Lúcia, 2021.
- _____. **HC 71.039/RJ**. Relator: Min. Paulo Brossard, 1996.
- _____. **HC 79.812/SP**. Relator: Min. Celso de Mello, 2000.
- _____. **HC 129.678/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 2017.
- _____. **HC 23.452/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello, 1999.
- _____. **MS 23.480/RJ**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 2000.
- _____. **MS 23.851/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 2001.
- _____. **MS 24.849/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, Voto Min. Celso de Mello, 2005, p. 1405.
- _____. **MS 24.831/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 2006.
- _____. **MS 33.663/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 2015.
- _____. **RE nº 96.049**, Relator Oscar Corrêa, 1983.
- _____. **RHC 34.823/RS**, Relator: Min. Ary Azevedo Franco, 1957.
- BRUNO, Cássio. Insatisfeitos, vereadores pedem saída de secretário de Crivella. **O Dia**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/colunas/informe-do-dia/2019/10/5816831-insatisfeitos--vereadores-pedem-saida-de-secretario-de-crivella.html>>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- _____. Partido irá à Justiça para tomar mandato de vereador aliado de Crivella. **O DIA**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/colunas/informe-do-dia/2019/04/5632344-partido-ira-a-justica-para-tomar-mandato-de-vereador-aliado-de-crivella.html>>. Acesso em: 8 out. 2022.
- _____. Vereador do Rio guarda quase meio milhão no ‘colchão’. **Veja**, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/vereador-do-rio-guarda-quase-meio-milhao-no-colchao>>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRUNO, Cássio et al. Bancada pró-Paes é maioria na Câmara dos Vereadores do Rio. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/bancada-pro-paes-maioria-na-camara-dos-vereadores-do-rio-6326922>>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; SCHURGELIES, Vinicius. accountability nos atos da administração pública federal. **Revista Pretexto**, p. 46-62, 2018.
- CACAU, Carolina. Conheça o perfil político dos 34 vereadores que apoiam Crivella, alguns deles suspeitos de ligações criminosas. **Esquerda Diário**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/spip.php?page=gacetilla-articulo&id_article=10335>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua; VASSELAI, Fabricio. Controle Legislativo e accountability no Brasil: as Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão. In: **Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência**

Política Da USP, v. 2, 2012.

CAMARGO, Beatriz Meneghel Chagas. **A separação dos poderes e os freios e contrapesos na Constituição de 1988**: a atuação do Poder Judiciário. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2017.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CASTRO, Juliana. PV decide em reunião manter oposição ao governo de Paes. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/pv-decide-em-reuniao-manter-oposicao-ao-governo-de-paes-6374406>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CAVALCANTI, Juliano Luis. A comissão parlamentar de inquérito no âmbito do legislativo municipal. **Leme: Mizuno**, v. 4, n. 3, 2006.

CORREIO BRAZILIENSE. Manifestantes que ocupam Câmara Municipal se reúnem com presidente da Casa. **Correio Braziliense**, 2013. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2013/08/10/interna-brasil,381773/manifestantes-que-ocupam-camara-municipal-se-reunem-com-presidente-da-casa.shtml>>. Acesso em 5 abr. 2022.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. Edusp, 1998.

DAMASCENO, Natanael. BERTA, Ruben. Presidente da Câmara é braço-direito de Paes e emprega aliados. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/presidente-da-camara-braco-direito-de-paes-emprega-aliados-8043839>>.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Assessing the Quality of Democracy. Baltimore: **The Johns Hopkins University Press**, 2005.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DAIUTO, Alexandre Alcorta. **O Estado como garantidor dos direitos fundamentais e o protagonismo do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos sociais**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho – UNOVE, São Paulo, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DOULA, Sheila Maria e DUPIN, Leonardo Vilaça. Duas formas de fazer justiça: a atuação em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) como mediadora de um acordo de paz no sertão pernambucano. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 691-712, 2013.

DUTRA, Daniele. Evangélico, suplente de Gabriel Monteiro está na lista do Ceperj. **Metrópoles**, 2022. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/evangelico-suplente-de-gabriel-monteiro-esta-na-lista-do-ceperj>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **McCulloch v. Maryland**, 1819.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, v. 44, p. 689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Pedro. Vereador Inaldo Silva entra com pedido para suspender processo de impeachment de Crivella. **RJ1**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7618186/>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FROTA, Hidemberg Alves da. CPI municipal e direito da minoria ao inquérito parlamentar. **Temáticas Jurídicas**, 2010. Disponível em: <<https://tematicasjuridicas.wordpress.com/2010/10/02/cpi-municipal-e-direito-da-minoria-ao-inquerito-parlamentar/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

GRINBERG, Felipe; LEAL, Arthur. Bial: vereadores veem indícios de improbidade de Crivella, falam em censura e pedem apuração do MP. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bial-vereadores-veem-indicios-de-improbidade-de-crivella-falam-em-censura-pedem-apuracao-do-mp-23933771>>. Acesso em: 22 out. 2023.

_____. Vereadores pró-impeachment comparam guardiões do Crivella à ação de milícias. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vereadores-pro-impeachment-comparam-guardioes-do-crivella-acao-das-milicias-24622230>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

JORNAL DO BRASIL. Harmonia reina em primeiro encontro na Câmara. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://www.jb.com.br/rio/noticias/2009/01/01/harmonia-reina-em-primeiro-encontro-na-camara.html>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

JUNQUEIRA, Alfredo. Oposição tenta vetar reformas na zona oeste do Rio. **Estadão**, 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/brasil/oposicao-tenta-vetar-reformas-na-zona-oeste-do-rio/>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 3ª tiragem. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005.

KUSCHNIR, Karina; VELHO, Gilberto. Mediação e Metamorfose. In: KUSCHNIR, Karina. **Eleições e Representação no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 2000.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e Representação no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 2000.

_____. **Política e mediação cultural**: um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

_____. Trajetória, projeto e mediação na política. In: VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina. **Mediação, Cultura e Política**. 1ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, p. 137-164, 2001.

LACERDA, Jarbas Filho de; DIZARÓ, Sirlaine Aparecida Cruz; FARIA, Tatiana Netto Miranda. **A eficácia das comissões parlamentares de inquérito no município**. 2006. 35 f. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) - Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. 35 f.

LAZZARINI, Álvaro. As comissões parlamentares de inquérito, como instrumento de apuração da corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 99-103, jun. 2002.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2011.

LIMA NETO, Nelson. Vereador aparece de máscara em reunião com Crivella com medo de ter sido contaminado por Carlos Bolsonaro. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/vereador-aparece-de-mascara-em-reuniao-com-crivella-disse-estar-com-medo-de-ter-sido-contaminado-por-carlos-bolsonaro.html>>. Acesso em: 11 mai. 2022.

LIMA, Eduardo Martins de; PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria da; AGUIAR FILHO, João Costa. A comissão parlamentar de inquérito no ordenamento jurídico: origem, histórico, atribuições e limites. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2, p. 477-508, 2011.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. FGV/FAPESP: Rio de Janeiro, 1999.

LOURENÇO, Luana. Vereadores da oposição querem instalar CPI para investigar ex-secretário do Rio. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-07/vereadores-da-oposicao-querem-instalar-cpi-para-investigar-ex-secretario-do-rio>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MACEDO, Aline. Crivella é alvo de ação popular na Justiça para demissão de seus 'guardiões'. **Extra**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/crivella-alvo-de-acao-popular-na-justica-para-demissao-de-seus-guardioes-24635130.html>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Ex-vereador e fiel escudeiro de Cesar Maia é nomeado no gabinete de Paes. **Extra**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/ex-vereador-fiel-escudeiro-de-cesar-maia-nomeado-no-gabinete-de-paes-25200081.html>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MADRUGA, Alexandre. Novo gestor municipal de Magalhães Bastos foi assessor de ex-vereador não reeleito. **SULACAP News**, 2021. Disponível em: <<https://www.sulacapnews.com.br/post/novo-gestor-municipal-de-magalhaes-bastos-foi-assessor-de-ex-vereador-nao-reeleito>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Clínica da Família é inaugurada em dia de aniversário de vereador. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/clinica-da-familia-inaugurada-em-dia-de-aniversario-de-vereador-23989310>>. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Depois de apoiar Crivella no segundo turno em 2016, PSD

fecha com Paes em 2020. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2020/depois-de-apoiar-crivella-no-segundo-turno-em-2016-psd-fecha-com-paes-em-2020-1-24761768>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Vereador que apoia Crivella acompanha distribuição de cestas básicas da prefeitura. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vereador-que-apoia-crivella-acompanha-distribuicao-de-cestas-basicas-da-prefeitura-23611183>>. Acesso em: 12 nov. 2022.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic *accountability* in Latin America. In MAINWARING, S. and WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MATEUS, Marcos Pedroso. **Regime Jurídico Mínimo das Comissões Parlamentares de Inquérito**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2006.

MATHIAS, Thyago. Alianças do segundo turno garantem a Paes maioria na Câmara. **UOL**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/eleicoes/2008/ultnot/rio-de-janeiro/2008/10/27/ult6022u453.jhtm>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MELO, Marcus. As CPIs funcionam? Opinião pública, base parlamentar estável e conflitos intracoaligação importam para efetividade das CPIs. **Folha de São Paulo**, 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2021/04/as-cpis-funcionam.shtml>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

_____. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 23, p. 156-170, 2012.

MIRANDA, Eduardo. Câmara do Rio arquiva terceiro impeachment contra Crivella. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefatorj.com.br/2019/06/25/camara-do-rio-arquiva-terceiro-impeachment-contra-crivella>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. No Rio, oposição apresenta relatório alternativo a favor do impeachment de Crivella. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefatorj.com.br/2019/06/25/no-rio-oposicao-apresenta-relatorio-alternativo-a-favor-do-impeachment-de-crivella>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MIRANDA, Jorge. Sobre as comissões parlamentares de inquérito. **Direito e Justiça**, v. 14, n. 1, p. 33-41, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Direito constitucional**. 40 ed. Barueri: Atlas, 2024.

MORAIS, Evilanne Brandão de; DE SOUSA BONFIM, Washington Luís. Transparência pública brasileira: desenvolvimento da accountability e efetivação do Estado de Direito. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 47, p. 135-160, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/6941/7000>>. Acesso em: 10 jan.

2023.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

NEVES, Ernesto. Após votar contra Crivella, vereador se diz perseguido pela Universal. **Veja**, 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/apos-votar-contra-crivella-vereador-se-diz-perseguido-pela-universal>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

NOGUEIRA, Ítalo. Papéis apreendidos em gabinete de Crivella indicam loteamento de cargos na prefeitura. **Política e Poder**, 2020. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/noticias/politica-e-poder/papeis-apreendidos-em-gabinete-de-crivella-indicam-loteamento-de-cargos-na-prefeitura/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

NUNES, Wanda Claudia Galluzzi. **Controle social dos gastos públicos: a denúncia ao Tribunal de Contas como mecanismo de accountability social dos gastos públicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO, Rio de Janeiro, 2007.

O ANTAGONISTA. Aliados de Crivella dominam comissão que analisa seu impeachment. **O Antagonista**, 2019. Disponível em: <<https://oantagonista.com.br/brasil/aliados-de-crivella-dominam-comissao-que-analisa-seu-impeachment/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

O GLOBO. Prefeitura do Rio é o primeiro grande desafio na carreira política de Eduardo Paes. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2008/prefeitura-do-rio-o-primeiro-grande-desafio-na-carreira-politica-de-eduardo-paes-4998713>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Vereador apresenta pedido de impeachment contra Crivella à OAB. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vereador-apresenta-pedido-de-impeachment-contra-crivella-oab-22872381>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n° 31, outubro 1991, p. 25-40.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: **Lua Nova**, n° 44, p. 27-54, 1998.

_____. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomía**, n. 14, p. 7-31, 2001.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**. n. 11, p. 11-31, out. 2004.

OLIVEIRA, Bruno da Cunha de. **Criação de CPI mediante requerimento: um direito das minorias parlamentares**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2021.

OTÁVIO, Chico; FRANCO, Bernardo Mello; Schmitt Selma. Renovação na Câmara do Rio chegou a 42%, para o bem e para o mal. **Extra**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/renovacao-na-camara-do-rio-chegou-42-para-bem-para-mal-587732.html>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Método, 2019.

PAIM, Gustavo Bohrer. **Comissões parlamentares de inquérito**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

PAIVA, Fabiana. Crivella ganha apoio de Rosa Fernandes, vereadora mais votada do PMDB. **Extra**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/crivella-ganha-apoio-de-rosa-fernandes-vereadora-mais-votada-do-pmdb-20265558.html>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

PASQUINO, Gianfranco; PELIZZO, Riccardo. **The culture of accountability: a democratic virtue**. Routledge, 2022.

PERES, Paulo Sérgio; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. Oposição Parlamentar: Conceito e Funções. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 247-298, 2020.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Held to account: experiences of social accountability in Latin America. **Journal of Human Development**, v. 3, n. 2, p. 209-230, 2002.

PINHEIRO, Paulo. **Discurso na CMRJ**, 2016. Disponível em: <<https://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/discvot.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/5bdc5709f170030b83257fcd006ad70c?OpenDocument>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan; MANIN, Bernard. Elections and Representation. In PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

REMÍGLIO, Marcelo. Andrea Gouvêa Vieira critica Otávio Leite e diz que fica no PSDB para ser prefeita do Rio. **Extra**, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/brasil/andrea-gouvea-vieira-critica-otavio-leite-diz-que-fica-no-psdb-para-ser-prefeita-do-rio-2723645.html>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

RIANELLI, Erick; BRASIL, Márcia. VÍDEO: vereador Marcelo Arar e coordenador da Vigilância Sanitária são alvos de operação; político foge ao ver equipe na Câmara. **Bom Dia Rio**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/04/27/mp-policia-fazem-operacao-contracorrupcao.ghtml>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. **Diário Oficial Digital**. Disponível em: <<https://dcmdigital.camara.rj.gov.br/>>. Acesso em: 2. set. 2021.

_____. Lei Orgânica. **Rio Lei Orgânica do Município**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 f.

_____. **Parecer nº 18/01-FACB**. 2011.

_____. **Precedente Regimental nº 20**. 6ª Legislatura. 1ª Sessão Legislativa, 2001.

_____. **Precedente Regimental nº 22**. 6ª Legislatura. 2ª Sessão Legislativa, 2002.

_____. **Precedente Regimental nº 44**. 7ª Legislatura. 4ª Sessão Legislativa, 2008.

_____. **Regimento Interno da CMRJ**. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/sitecmrj.nsf/RegimentoPage?OpenPage>>. Acesso em: 4 mar.

2021.

_____. **Requerimentos de instauração das CPIs.** Disponível em: <<https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/municipal/resolucoes-plenarias>>. Acesso em: 2 jul. 2021.

_____. **Sítio eletrônico da CMRJ.** Disponível em: <<http://camara.rio>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

_____. **Resoluções Plenárias.** Disponível em: <<https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/municipal/resolucoes-plenarias>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 11, n. 2, p. 323-338, 2011.

ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Poder local e representação política nos municípios brasileiros. In: ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora: Juiz de Fora, 2014.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. **O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de accountability horizontal: análise do período 2005-2007**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2008.

SABÓIA, Gabriel. Zico Bacana é da base de Crivella e foi investigado na CPI das Milícias. **UOL**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/11/03/vereador-zico-bacana-citado-na-cpi-das-milicias-e-defensor-de-crivella.htm>>. Acesso em: 6 nov. 2022.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. 5 ed. Santa de Parnaíba: Manole, 2022.

SANTANA, Diego; VERONESE, Osmar. Comissões parlamentares de inquérito municipalizadas: um direito das minorias a serviço da democracia. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 14, n. 23, p. 21-44, 2015.

SATRIANO, Nicolás; ABREU, Ricardo. Câmara do Rio rejeita novo pedido de impeachment de Crivella. **GloboNews**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/20/camara-do-rio-rejeita-novo-pedido-de-impeachment-para-crivella.ghtml>>. Acesso em: 8 out. 2022.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M.F. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rtnner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHILLEMANS, Thomas. Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. **Public Organization Review**, v. 8, p. 175-194, 2008.

SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M. F. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rtnner Publishers, 1999, p. 60.

SEARA, Berenice. Base de Crivella na Câmara do Rio solta as amarras para a eleição. **Extra**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/base-de>>

crivella-na-camara-do-rio-solta-as-amarras-para-eleicao-24301037.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

_____. Nomeações na Câmara podem dar nova dor de cabeça a Cristiane Brasil. **Extra**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/nomeacoes-na-camara-podem-dar-nova-dor-de-cabeca-cristiane-brasil-22273100.html>>. Acesso em: 3 out. 2021.

_____. Teresa Bergher, uma das principais críticas de Crivella, deixa o PSDB. **Extra**, 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/teresa-bergher-uma-das-principais-criticas-de-crivella-deixa-psdb-24319383.html>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

_____. Vereador crivellista entra na mira de colegas por engavetar CPIs. **Extra**, 2020. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/vereador-crivellista-entra-na-mira-de-colegas-por-engavetar-cpis-24809383.html>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SEARA, Berenice; PAIVA, Fabiana. Filiação de Junior da Lucinha ao PMDB barra Osorio (PSDB) na Zona Oeste. **Extra**, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/filiacao-de-junior-da-lucinha-ao-pmdb-barra-osorio-psdb-na-zona-oeste-18804099.html>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SHALDERS, André. Impeachment no Rio: Câmara rejeita processo contra Marcelo Crivella – entenda. **UOL**, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/bbc/2018/07/12/impeachment-no-rio-quatro-perguntas-para-entender-o-processo-contra-marcelo-crivella.htm>>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **A institucionalização do Supremo Tribunal Federal e sua posição contramajoritária na Constituição da República de 1988**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012.

SIMMEL, Georg. A Metrópole e a Vida Mental. In: VELHO, Otávio (org.). **O fenômeno urbano**, 1973.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Heron Abdon. O direito constitucional das minorias parlamentares: a instauração da “cpi da pandemia” no senado federal. **Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre**, v. 1, n. 1, p. 88-104, 2021.

SKLAR, Richard L. Democracy and Constitutionalism. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M.F. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rtnner Publishers. 1999, p. 53.

TÁCITO, Caio. Comissão Parlamentar de Inquérito-Prazo certo-Extinção. **Revista de Direito Administrativo**, v. 242, p. 233-235, 2005.

TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; QUINTANS, Mariana Trotta Dalallana. Estado de Exceção e ações diretas: uma análise das jornadas de junho de 2013 e os desafios aos novos movimentos sociais. In: **Movimentos Sociais na atualidade**. In: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, Porto Alegre, 2015.

TEIXEIRA, Fábio. SCHMIDT, Selma. Entre manobras e ameaças, impeachment é derrubado. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547786/noticia.html?sequence=2&isAl>>

lowed=y>. Acesso em: 15 fev. 2022.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 193-217, 2012.

TWITTER (X). **Consulta aos perfis dos vereadores**. Disponível em: <<https://x.com>> Acesso em: 20 jan. 2022.

VASCONCELOS, Clever. **CPI: entenda como funcionam as comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Expressa, 2021.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022.

VEJA. César Maia quer ser fiscal implacável da gestão de Eduardo Paes. **VEJA**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/cesar-maia-quer-ser-fiscal-implacavel-da-gestao-de-eduardo-paes>>. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. Pastor e Paes. **VEJA**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/pastor-e-paes>>. Acesso em: 10 set. 2022.

VELHO, Gilberto. Biografia, trajetória e mediação. In: VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina. **Mediação, Cultura e Política**. 1ed. Rio de Janeiro: Aeroplano, p. 13-28, 2001.

VENTURA, Otávio Augusto Ferreira. **Rigidez ou flexibilidade governamental? Discursos anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2016.

VETTORAZZO, Lucas. Câmara do Rio rejeita pela segunda vez pedido de impeachment de Crivella. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/camara-do-rio-rejeita-pela-segunda-vez-pedido-de-impeachment-de-crivella.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VIANA, Cláudio Henrique da Cruz; RIBEIRO, Felipe. Independência funcional do MP deve ir além da não responsabilização por opiniões. **Jota**, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/independencia-funcional-mp-deve-ir-alem-nao-responsabilizacao>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e regime de não proliferação nuclear: uma avaliação do modelo de Vigilância Mútua Brasileiro-Argentina de Salvaguardas Nucleares**. 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 185, p.7-25, mar. 2010.

_____. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. **Revista de sociologia e política**, v. 19, p. 195-209, 2011.

ZOUAIN, Renato Sorroce. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista dos Tribunais**, 2011.

APÊNDICE A – CPIs instauradas de 2009 a 2020

APÊNDICE B – Codificação temática das CPIs

APÊNDICE C – Proposta de Emenda Constitucional

APÊNDICE D – Projeto de Lei Complementar

APÊNDICE E – Proposta de Resolução do CNMP

APÊNDICE F – Proposta de Recomendação do CNMP

APÊNDICE G – Proposta de Recomendação à CMRJ

APÊNDICE A – CPIs instauradas de 2009 a 2020

CPIs instauradas durante o governo de Crivella (2017/2020)

CPI nº 1451 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Fernando William / Oposição

- a) *Impeachment*: em 2019, votou favoravelmente.
- b) Partido: não se materializou um código conclusivo, porquanto o vereador foi vinculado ao PDT, que, no primeiro turno das eleições, apoiou o PMDB, o qual foi derrotado.
- c) Matéria de imprensa: a postura do vereador foi contrária ao governo, pois ajuizou uma ação popular para o questionamento de atos ilícitos supostamente praticados pelo prefeito (MACEDO, 2020). Outra reportagem emanou que “após votar contra Crivella, vereador se diz perseguido pela Universal” (NEVES, 2018). O citado vereador é Fernando William.

Primeiro signatário: Marcelino D’almeida / Governo

- a) *Impeachment*: o parlamentar votou contrariamente ao *impeachment* do prefeito: 25 de junho de 2019 e 3, 7 de set. de 2020. Em 2 de abril de 2019, ele votou favoravelmente à abertura do processo. Numericamente, o número de manifestações favoráveis ao governo foi superior. Quanto ao ano de 2019, houve votos dissonantes, motivo pelo qual se optou pelo critério numérico, circunscrito pela frequência.
- b) Partido: inconclusivo, porque o vereador integrou o Progressistas (PP), que não participou da coligação partidária do prefeito nem da coligação do adversário do segundo turno, Marcelo Freixo.
- c) Matéria de imprensa: em matéria jornalística sobre o parlamentar, a GloboNews informou que “vereador pró-impeachment de Crivella recua após partido virar aliado: “Nunca traí nada”. Marcelino D’almeida falou pela 1ª vez depois da união do PP com o prefeito” (ABREU, 2020). Identificou-se o código de “proximidade com o governo”.
- d) Rede social “X”: inconclusiva, uma vez que, no perfil “@MarcelinoDalme”, não foi encontrado qualquer *tweet* em que o parlamentar se manifestasse contrária ou favoravelmente ao governo de Crivella.

Relator: Thiago K. Ribeiro / Governo

- a) *Impeachment*: em 2 de abril de 2019, votou pela abertura do processo. Em 25 de junho de

2019, votou contrariamente ao *impeachment*. Nas votações de 2020, em 3 de set., não votou e, em 17 de set., não compareceu. Assim, restou inconclusivo o código, porque não há critério de desempate a ser apurado.

b) Partido: o vereador integrou os partidos políticos MDB e DEM, que não declararam apoio a qualquer candidato no segundo turno das eleições e não pertenceram à coligação partidária dos adversários naquele turno. Sob esse ângulo, não foi identificado o código.

c) Matéria de imprensa: em manifestação de jornalista do G1Rio, registrou-se: “da base governista, o vereador Thiago K. Ribeiro (MDB) criticou a denúncia contra Crivella afirmando que 90% do conteúdo já foi rejeitado pela Casa” (SATRIANO; ABREU, 2018). Além disso, em matéria do Política Livre, descreveu-se que “vereador Thiago K. Ribeiro (DEM), que, de acordo com os papéis, tinha indicados na subprefeitura de Jacarepaguá, na Casa Civil, subsecretaria de Esporte e Lazer e na Secretaria de Urbanismo” (LACERDA, 2020).

d) Rede social “X”: não foi localizado o perfil do vereador.

e) Categorização: observou-se, dessa maneira, a existência de um código conclusivo sobre a “proximidade com o governo”, restando os demais inconclusivos. Em razão disso, pelas informações originadas das reportagens, optou-se pela categorização do vereador em “governo”.

Membro titular: Alexandre Isquierdo / Governo

a) *Impeachment*: ele votou contrariamente ao *impeachment*: 25 de junho de 2019 e 3, 17 de set. de 2020. Em 2 de abril de 2019, absteve-se da votação.

b) Partido: vereador pelo DEM, código inconclusivo, conforme já explicado.

c) Matéria de imprensa: segundo o Jornal O Globo, “já o vereador Alexandre Isquierdo (DEM), que fez um discurso quinta-feira no plenário da Câmara criticando a comercialização do livro na Bienal, defendeu a atitude de Crivella” (GRINBERG; LEAL, 2019). Outra reportagem aduziu que “Alexandre Isquierdo, DEM, foi apoiado oficialmente por Malafaia, por sua defesa do “Escola sem partido” e por seu “combate à ideologia de gênero”” (CACAU, 2020). Diante das considerações elencadas, notou-se o alinhamento do vereador com o governo.

Membro titular: Inaldo Silva / Governo

Membro titular: Ítalo Ciba / Oposição

a) *Impeachment*: em três oportunidades, quais sejam, 2 de abril de 2019 e 3, 17 de set. de 2020, ele votou favoravelmente ao *impeachment*. Em 25 de junho de 2019, votou contrariamente ao processo. Pelo critério numérico, atribuiu-se o código de “proximidade com a oposição”.

b) Partido: inconclusivo, porque o partido PT do B (atual AVANTE) não integrou as coligações

políticas de Crivella ou Freixo.

c) Matéria de imprensa: segundo Madruga (2021), “Ciba sempre fez parte da base aliada do governo Crivella, até o último pedido de *impeachment* do prefeito, quando votou pela continuação do processo na Câmara Municipal”.

d) Rede social “X”: inconclusiva, tendo em vista a não localização do perfil do vereador no “X”.

e) Categorização: a par da existência de códigos divergentes, aplicar-se-á o critério de desempate, qual seja, o do *impeachment*. Além disso, a reportagem acima se equivocou, pois o parlamentar, em 2 de abril de 2019, dias depois da primeira reunião da CPI, votou pela abertura do *impeachment* contra o prefeito. Nessa perspectiva, o vereador foi inserido na categoria “oposição”.

Membro suplente: Babá / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente.

b) Partido: vereador pelo PSOL, oposição aberta a Crivella.

CPI nº 1471 de 2019

Primeira signatária e presidente: Rosa Fernandes / Oposição

Relator: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: Marcello Siciliano / Governo

a) *Impeachment*: salvo na ocasião de 2 de abril de 2019, ele votou contrariamente ao *impeachment* de Crivella. Pelos critérios seguidos para os vereadores anteriores, optou-se pela aposição do código “proximidade com o governo”.

b) Partido: inconclusivo, eis que os partidos políticos PHS (atualmente, incorporado ao Podemos – o PODE) e PP (Progressistas) não compuseram as coligações partidárias dos candidatos Crivella e Freixo nas eleições de 2016.

c) Matéria de imprensa: Em reportagem da VEJA (2020), veiculou-se que “vereador do Rio guarda quase meio milhão no ‘colchão’. Siciliano é um dos principais aliados do prefeito Marcelo Crivella (Republicanos)”.

Membro titular: Tarcísio Motta / Oposição

Membro titular: Marcelo Arar / Governo

a) *Impeachment*: salvo em 17 de set. de 2020, oportunidade em que se ausentou, ele votou, nas

demais ocasiões, contrariamente ao pedido de *impeachment*.

b) Partido: inconclusivo, haja vista que o partido político PTB (atualmente, a partir de fusão, formou o Partido Renovação Democrática) não esteve nas coligações partidárias de Crivella ou Freixo, nem mesmo declarando apoio a um dos candidatos no segundo turno das eleições de 2016.

c) Matéria de imprensa: segundo uma reportagem do Bom Dia Rio, da TV Globo (2022), há a suposta vinculação entre Crivella e o vereador, pois aborda que ele ocupou extinta subsecretaria de Vigilância Sanitária durante a gestão de Crivella.

Membro suplente: Teresa Bergher / Oposição

CPI nº 1478 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Marcello Siciliano / Governo

Relator: Dr. João Ricardo / Governo

a) *Impeachment*: ele votou, salvo em 2 de abril de 2019, contrariamente.

b) Partido: o vereador integrou o MDB e o PSC. Portanto, inconclusivo.

c) Matéria de imprensa: uma reportagem da Folha de São Paulo apurou que “o vereador Doutor João Ricardo (MDB), que era secretário de Crivella e voltou à Câmara para ajudar na votação contra o *impeachment*, disse que é preciso aguardar a decisão da Justiça do Rio” (VETTORAZZO, 2020).

Membro titular: Jones Moura / Governo

a) *Impeachment*: votou favoravelmente em três das oportunidades narradas outrora, exceto na de 25 de junho de 2019. O código depreendido foi, pois, o de “proximidade com a oposição”.

b) Partido: o parlamentar pertenceu ao partido político PSD, que apoiou, formalmente, a coligação partidária de Crivella no segundo turno das eleições de 2016. Conforme reportagem do Jornal O GLOBO, “em 2018, o PSD lançou o ex-deputado Índio da Costa que apoiou Crivella no segundo turno. Índio acabou virando secretário” (MAGALHÃES, 2020).

c) Matéria de imprensa: a mesma reportagem do Jornal O GLOBO assegurou que “Jones Moura – antigo aliado de Crivella que passou para a oposição” (MAGALHÃES, 2020). Como a CPI se desenvolveu no ano de 2019 e, considerando que, em junho de 2019, o vereador votou contrariamente ao *impeachment*, consolidou-se a ideia de que ele passou a integrar a oposição, efetivamente, em 2020. Optou-se, assim, pelo código “proximidade com o governo”.

d) Rede social “X”: no perfil “@jonesmourarj”, publicou-se um vídeo com a seguinte legenda:

“Prefeito Crivella fala da atuação de Jones Moura em reunião do GGIM”. No vídeo, o prefeito tece elogios à atuação do vereador. Utilizou-se a quarta unidade de registro para o vereador, porque a matéria de imprensa acima não apontou, com precisão, o momento em que ele passou a integrar a oposição.

Membro titular: Ítalo Ciba / Oposição

Membro titular: Matheus Floriano / Governo

a) *Impeachment*: ele votou apenas no dia 25 de junho de 2019, ocasião em que não concordou com o *impeachment*.

b) Partido: PSD, que apoiou a candidatura de Crivella no segundo turno.

c) Matéria de imprensa: por prudência, confirmou-se a codificação do parlamentar com reportagem do Portal Metrôpoles, de acordo com a qual “Matheus Floriano era assessor do ex-prefeito Marcelo Crivella antes de assumir seu mandato em 2019” (DUTRA, 2022).

Membro suplente: Teresa Bergher / Oposição

CPI nº 1479 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Major Elitusalem / Governo

Relator: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: Dr. Jorge Manaia / Governo

Membro titular: Paulo Pinheiro / Oposição

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro suplente Professor Adalmir / Governo

a) *Impeachment*: votou contrariamente, salvo em 2 de abril de 2019.

b) Partido: inconclusivo, pois, segundo Barbosa (2016), acerca da disputa de segundo turno entre Crivella e Freixo, “no PSDB, que lançou Carlos Osório à prefeitura, a posição oficial é de neutralidade”.

c) Matéria de imprensa: “Teresa Bergher, a favor do processo de *impeachment*, criticou o fato de o vereador Professor Adalmir, de seu partido, ter mudado de opinião e decidido votar em favor do prefeito” (TEIXEIRA; SCHMIDT, 2018). Em outra notícia, narrou-se que, conforme entendimento do vereador, “Crivella não cometeu qualquer infração durante a reunião no Palácio da Cidade” (ANDRADE, 2018).

CPI nº 1480 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Fernando William / Oposição

Primeiro signatário: Átila A. Nunes / Oposição

Relatora: Rosa Fernandes / Oposição

Membro titular: Marcelino D'Almeida / Governo

Membro titular: Marcelo Arar / Governo

Membro titular: Dr. Marcos Paulo / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente.

b) Partido: vereador pelo PSOL.

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1482 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Reimont / Oposição

a) *Impeachment*: votou favoravelmente.

b) Partido: vereador pelo PT, que foi oposição a Crivella desde o segundo turno das eleições de 2016, quando apoiou Freixo, do PSOL.

Relator: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: Zico Bacana / Governo

a) *Impeachment*: votou contrariamente por três vezes, exceto no dia 2 de abril de 2019.

b) Partido: inconclusivo, integrou os partidos PHS e PODE.

c) Matéria de imprensa: localizou-se uma reportagem do Jornal Extra, em que o alinhamento político entre ele e Crivella foi confirmado: “Estão com Crivella, Inaldo Silva, João Mendes de Jesus, Tânia Bastos e (quem sabe?) Carlos Bolsonaro, pelo PRB; Vera Lins e Marcelino D'Almeida, pelo PP; Carlos Eduardo, Zico Bacana e Petra, pelo Podemos” (SEARA, 2020). Em matéria da UOL, Sabóia (2020) destacou que “Zico Bacana é da base de Crivella e foi investigado na CPI das Milícias”.

Membro titular: Matheus Floriano / Governo

Membro titular: Eliseu Kessler / Governo

- a) *Impeachment*: votou contrariamente.
b) Partido: vereador pelo PSD, o qual apoiou Crivella no segundo turno das eleições.

Membro suplente: Paulo Pinheiro / Oposição

CPI nº 1483 de 2019

Primeiro signatário, presidente e relator: Babá / Oposição

Membro titular: Prof. Célio Lupparelli / Oposição

Membro titular: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: Marcelino D'Almeida / Governo

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1485 de 2019

Primeiro signatário: Major Elitusalem / Governo

Membro titular: Jones Moura / Governo

Membro titular: Eliseu Kessler / Governo

Membro titular: Dr. João Ricardo / Governo

Membro titular: Alexandre Isquierdo / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1486 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Alexandre Isquierdo / Governo

Relator: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro titular: Inaldo Silva / Governo

Membro titular: Leonel Brizola / Oposição

- a) *Impeachment*: votou favoravelmente.
- b) Partido: vereador pelo PSOL, oposição a Crivella.

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1491 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Leonel Brizola / Oposição

Relator: Dr. Marcos Paulo / Oposição

Membro titular: Vera Lins / Governo

- a) *Impeachment*: votou contrariamente.
- b) Partido: inconclusivo, vereadora pelo Progressistas.
- c) Matéria de imprensa: veiculou-se, no Jornal Extra, que “estão com Crivella, Inaldo Silva, João Mendes de Jesus, Tânia Bastos e (quem sabe?) Carlos Bolsonaro, pelo PRB; Vera Lins e Marcelino D’Almeida, pelo PP” (SEARA, 2020).

Membro titular: Luiz Ramos Filho / Governo

- a) *Impeachment*: votou contrariamente em 2019.
- b) Partido: participou dos partidos políticos PTN (atualmente, Podemos), PODE e PMN (atualmente, Mobiliza). O PTN compôs a coligação de Crivella, razão pela qual se atribuiu o código de “proximidade com o governo”. De qualquer modo, entendeu-se prudente a verificação da terceira unidade de registro.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal O Dia (2019), “partido irá à Justiça para tomar mandato de vereador aliado de Crivella. Podemos, do senador Romário, é oposição a prefeito do Rio e quer expulsar Luiz Carlos Ramos Filho”.

Membro titular: Átila A. Nunes / Oposição

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1492 de 2019

Primeiro signatário e membro titular: Dr. Marcos Paulo / Oposição

Presidente: Dr. Gilberto / Governo

- a) *Impeachment*: votou contrariamente.
- b) Partido: inconclusivo, vereador pelos partidos PMN e PTC (atual Agir).
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal Extra, Seara (2020) informa que o vereador em questão apoia Crivella. De mais a mais, em matéria do O Globo, Magalhães (2019) divulgou que “vereador que apoia Crivella acompanha distribuição de cestas básicas da prefeitura. Dr. Gilberto antecipa que votará contra o *impeachment*” e “o vereador Gilberto (PMN), integrante da base de apoio do prefeito Marcelo Crivella”.

Relator: Rafael Aloisio Freitas / Governo

- a) *Impeachment*: votou favoravelmente ao *impeachment* em três oportunidades, salvo em 25 de junho de 2019.
- b) Partido: inconclusivo, vereador pelos partidos MDB e CIDADANIA.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem da Folha de São Paulo, Nogueira (2020) afirmou que o vereador tinha controle sobre alguns cargos na prefeitura de Crivella.

Membro titular: Luiz Ramos Filho / Governo

Membro titular: Renato Cinco / Oposição

Membro suplente: Major Elitusalem / Governo

CPI nº 1493 de 2019

Primeiro signatário e membro titular: Fernando William / Oposição

Presidente: Marcelo Siciliano / Governo

Relator: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro titular: Dr. Jorge Manaia / Governo

Membro suplente: Tarcísio Motta / Oposição

CPI nº 1494 de 2019

Primeiro signatário e presidente: Fernando William / Oposição

Relator: Dr. Jorge Manaia / Governo

Membro titular: Inaldo Silva / Governo

Membro titular: Átila A. Nunes / Oposição

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro suplente: Babá / Oposição

CPI nº 1407 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Marcelino D'almeida / Governo

Primeira signatária: Tânia Bastos / Governo

- a) *Impeachment*: votou contrariamente.
- b) Partido: foi o PRB, partido político do prefeito.

Primeiro signatário e membro titular: Marcelo Siciliano / Governo

Primeiro signatário e membro titular: Vera Lins / Governo

Primeiro signatário: Prof. Célio Luppareli / Oposição

Primeiro signatário: Felipe Michel / Governo

Relator: Rocal / Governo

- a) *Impeachment*: votou duas vezes, em 2020, contrariamente. Em 2019, votou favoravelmente à abertura do processo em uma ocasião e, em 25 de junho, ausentou-se. Desse modo, aplicou-se o código de “proximidade com o governo”.
- b) Partido: inconclusivo, integrou os partidos PTB e PSD.
- c) Matéria de imprensa: selecionou-se o código de “proximidade com o governo”, porque, em reportagem do Jornal O Globo, Magalhães (2019) noticiou que “Rocal, que esteve na abertura da clínica ao lado do prefeito Marcelo Crivella, de quem já foi adversário, mas hoje é aliado”.

Membro titular: Willian Coelho / Oposição

- a) *Impeachment*: o índice apurado foi de “proximidade com a oposição”, porque, em 2020, ele votou favoravelmente ao *impeachment*. Em 2019, em 25 de junho, votou contrariamente e, em 2 de abril, favoravelmente.
- b) Partido: inconclusivo, integrou os partidos MDB e DC.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem de O Antagonista (2019), mencionou-se que o vereador

sob análise não era aliado de Crivella.

Membro suplente: Professor Adalmir / Governo

CPI nº 1427 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Renato Cinco / Oposição

Relator: Dr. Jorge Manaia / Governo

Membro titular: Inaldo Silva / Governo

Membro titular: Dr. João Ricardo / Governo

Membro titular: Alexandre Isquierdo / Governo

Membro suplente: Teresa Bergher / Oposição

CPI nº 1440 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Rocal / Governo

Relator: Júnior da Lucinha / Governo

- a) *Impeachment*: em 2020, ausentou-se da votação, ao passo que, em 2019, votou duas vezes contrariamente. Nesse sentido, abarcou-se o código de “proximidade com o governo”.
- b) Partido: filiou-se aos partidos políticos MDB e PR (atual PL). O PR compôs a coligação partidária de Crivella. Assim, atribuiu-se o código de “proximidade com o governo”. Com fundamento na prudência, compreendeu-se pela averiguação da terceira unidade de registro.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal Extra (2016), afirmou-se que o vereador decidiu apoiar Crivella.

Membro titular: Ulisses Marins / Oposição

- a) *Impeachment*: não se obteve o código, considerando que o nome do vereador não foi encontrado como um dos votantes nos eventos pontuados.
- b) Partido: integrou o PMN, código indefinido.
- c) Matéria de imprensa: segundo o Jornal O Globo (2018), ele “assinou o requerimento da oposição nesta terça-feira”. O pedido constante do requerimento foi o afastamento do prefeito.
- d) Rede social “X”: a codificação não se configurou precisa, visto que o perfil “@ulisses_marins” somente contém publicações a partir de 2020.

e) Categorização: nesse caso, optou-se pela categoria “oposição” para o vereador, a despeito de apenas um código de “proximidade com a oposição”, porque a matéria do Jornal O Globo sustentou essa opinião, a qual se relaciona, diretamente, ao critério de desempate, verificado na primeira unidade de registro.

Membro titular: Alexandre Isquierdo / Governo

Membro titular: Leonel Brizola / Oposição

Membro suplente: era Leonel Brizola, no entanto, requereu-se sua participação como titular.

CPI nº 1441 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Renato Cinco / Oposição

Relator: Prof. Célio Lupparelli / Oposição

Membro titular: Marcelino D'almeida / Governo

Membro titular: Júnior da Lucinha / Governo

Membro titular: Tiãozinho do Jacaré / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1445 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Dr. Jorge Manaia / Governo

Relator: Prof. Célio Lupparelli / Oposição

Membro titular: Ítalo Ciba / Oposição

Membro titular: Zico Bacana / Governo

Membro titular: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro suplente: Teresa Bergher / Oposição

Membro suplente: Paulo Pinheiro / Oposição

CPI nº 1447 de 2018

Primeiro signatário e presidente: Teresa Bergher / Oposição

Relator: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro titular: Tiãozinho do Jacaré / Governo

Membro titular: Inaldo Silva / Governo

Membro titular: Prof. Célio Lupparelli / Oposição

Membro suplente: Paulo Pinheiro / Oposição

CPI nº 1394 de 2017

Primeiro signatário e presidente: Alexandre Isquierdo / Governo

Relator: Rocal / Governo

Membro titular: Dr. Jairinho / Governo

Membro titular: Eliseu Kessler / Governo

Membro titular: Tarcísio Motta / Oposição

Membro suplente: Felipe Michel / Governo

CPI nº 1389 de 2017

Primeiro signatário e presidente: Paulo Pinheiro / Oposição

Relator: João Mendes de Jesus / Governo

Membro titular: Fernando William / Oposição

Membro titular: Ítalo Ciba / Oposição

Membro titular: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro suplente: Prof. Célio Lupparelli / Oposição

Membro suplente: Otoni de Paula / Governo

- a) *Impeachment*: não se designou código específico, porque o nome do vereador não foi encontrado nas votações.
- b) Partido: ausente qualquer definição, tendo em vista que filiado ao partido político PSC.
- c) Matéria de imprensa: resgatou-se o código de “proximidade com o governo”, na medida em que, em matéria do G1 Rio, Barreira (2018) explicou que “vereador pró-Crivella é acusado pela oposição de fazer gestos homofóbicos. Otoni de Paula defendeu Crivella em seu discurso”.
- d) Rede social “X”: pesquisou-se o perfil “@OtoniDepFederal” na plataforma “X” e foram encontradas várias publicações relacionadas ao prefeito Crivella. Dentre elas, destacam-se duas próximas à data da CPI: em 13 de maio de 2017, “é sempre uma honra poder ‘está’ ao lado de amigos tão preciosos. Meu pastor Bp Abner Ferreira e meu prefeito Marcelo Crivella” e, em 6 de abril de 2017, “parabéns ao prefeito Crivella, que em tempo de crise resolveu corajosamente cortar a verba da Marcha do Orgulho”.

CPIs instauradas durante o segundo mandato de Paes (2013/2016)

Apesar de alguns vereadores terem sido objeto de codificação e categorização no mandato de Crivella, revela-se fundamental a aplicação dos mesmos códigos, porém em relação a Eduardo Paes, responsável pela chefia do Executivo municipal.

Além disso, considerando que não se identificou pedido de *impeachment* em relação a Paes, a primeira unidade de registro foi adaptada para contemplar a votação de cada vereador sobre a aprovação de contas da prefeitura no ano de 2015.

CPI nº 1352 de 2016

Primeiro signatário e membro titular: Jefferson Moura / Oposição

- a) Contas da prefeitura: o código identificado foi de “proximidade com a oposição”, pois, na votação do Projeto de Decreto Legislativo nº 111 de 2014, o parlamentar votou contrariamente à aprovação das contas da prefeitura.
- b) Partido: integrou o PSOL e a REDE, partidos que integraram a oposição a Eduardo Paes. Portanto, o código consistiu no de “proximidade com a oposição”.

Presidente: Átila A. Nunes / Governo

- a) Contas da prefeitura: foi o Presidente da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira da CMRJ, restando aprovado o parecer do Tribunal de Contas favorável ao governo

municipal.

b) Partido: pertenceu aos partidos políticos PSL (depois de fusão, tornou-se parte do União Brasil) e PMDB, de modo que o último corresponde ao partido do prefeito e o primeiro compôs a coligação “Somos um Rio”, cujo intento configurou a eleição de Paes em 2012.

Relator: Thiago K. Ribeiro / Governo

a) Contas da prefeitura: inconclusiva, tendo em vista que não votou a respeito da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 111 de 2014.

b) Partido: seu partido, PMDB, é o mesmo do prefeito Paes.

c) Matéria de imprensa: segundo a reportagem do Jornal O Globo, “na oposição, haverá apenas 12 vereadores: quatro do PSOL, três do DEM, dois do PR, dois do PSDB e um do PV” (BRUNO; MAGALHÃES; BOTTARI; SCHMIDT, 2012).

Membro titular: Eduardão / Governo

a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação de contas do prefeito em 2015.

b) Partido: pertenceu aos partidos PSC e PMDB, ambos integrantes da coligação “Somos um Rio”, a qual elegeu Paes em 2012.

Membro titular: Jorginho da S.O.S. / Governo

a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação de contas do prefeito no exercício de 2015.

b) Partido: ele se incluiu no partido do prefeito (PMDB).

Membro suplente: Prof. Célio Lupporelli / Oposição

a) Contas da prefeitura: inconclusivo, porque não se localizou seu voto referente à aprovação das contas em 2015.

b) Partido: como visto na reportagem do Jornal O Globo (2012), o partido político DEM realizou oposição a Eduardo Paes, inclusive nas eleições.

c) Matéria de imprensa: em discurso na CMRJ, o parlamentar Paulo Pinheiro (2016) declarou: “o Vereador Prof. Célio Lupporelli é de oposição”. A última unidade de registro confirmou o índice de “proximidade com a oposição”.

Membro suplente: Paulo Pinheiro / Oposição

a) Contas da prefeitura: votou contrariamente ao parecer de aprovação das contas do prefeito em 2015.

b) Partido: vereador pelo PSOL, oposição a Paes.

CPI nº 1332 de 2015

Primeiro signatário e presidente: Jefferson Moura / Oposição**Relator: Alexandre Isquierdo / Governo**

- a) Contas da prefeitura: inconclusiva, pois seu voto com relação à aprovação de contas não foi localizado.
- b) Partido: integrou os partidos políticos PMDB e DEM e, devido à sua eleição pelo PMDB, optou-se pelo enquadramento do código de “proximidade com o governo”.
- c) Matéria de imprensa: Em matéria da Veja (2012), veiculou-se que “Silas Malafaia vai gravar para o programa eleitoral de Eduardo Paes. O pastor também vai aparecer em material de campanha espalhado pela cidade ao lado de Paes e Alexandre Isquierdo”.

Membro titular: Rosa Fernandes / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação de contas de Paes em 2015.
- b) Partido: compôs os partidos PMDB e SD, tendo retornado, posteriormente, ao PMDB e, por essa razão, sendo o mesmo partido de Paes, asseverou-se o código “proximidade com o governo”.

Membro titular: Zico / Governo

- a) Contas da prefeitura: unidade de registro inconclusiva, pois seu voto com relação à aprovação de contas não foi localizado.
- b) Partido: foi filiado ao partido PTB, o qual se inseriu na coligação “Somos um Rio” de Eduardo Paes.
- c) Matéria de imprensa: encontrou-se uma publicação recente do vereador no Facebook (2024), na qual afirmou “agradecer ao nosso Super Prefeito Eduardo Paes”.

Membro titular: Dr. Gilberto / Governo

- a) Contas da prefeitura: não se inferiu código, por não constar seu voto na aprovação das contas do prefeito.
- b) Partido: os partidos PTN e PMN compuseram a coligação de Paes nas eleições: “Somos um Rio”.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal O Globo (2012), concluiu-se que o vereador não integrou a oposição.

Membro suplente: Reimont / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou contrariamente à aprovação das contas em 2015.
- b) Partido: vereador pelo PT, pertencente à coligação do prefeito.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem da Agência Brasil, Lourenço (2014) informou que “vereadores da oposição querem instalar CPI para investigar ex-secretário do Rio”. Dentre esses vereadores, mencionou-se Reimont.
- d) Rede social “X”: o perfil “@Reimont” publicou em 22 de maio de 2012: “hoje derrubamos o veto do prefeito com 35 votos contrários na Câmara Municipal do Rio de Janeiro”.

CPI nº 1330 de 2015

Primeiro signatário e presidente: Júnior da Lucinha / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente ao governo na aprovação das contas.
- b) Partido: inconclusivo, pois se filiou ao PSDB e ao PMDB, este último o mesmo partido do prefeito, mas o primeiro de oposição.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem da Prefeitura do Rio de Janeiro (2021), informou-se que ele foi um dos secretários na gestão Paes.

Relator: Chiquinho Brazão / Governo

- a) Contas da prefeitura: inconclusivo por não ter sido encontrado seu voto sobre a aprovação do parecer do Tribunal de Contas.
- b) Partido: PMDB, mesmo partido de Paes.
- c) Matéria de imprensa: segundo o Jornal O Globo (2012), “William Coelho e Alexandre Isquierdo (ambos do PMDB) vão integrar a nova tropa de choque de Paes na Câmara. O grupo terá o reforço de uma figura conhecida: Chiquinho Brazão, que foi reeleito”.

Membro titular: Jimmy Pereira / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas do prefeito em 2015.
- b) Partido: seu partido político, PRTB, agrupou-se à coligação de Paes nas eleições municipais.

Membro titular: Thiago K. Ribeiro / Governo

Membro titular: Willian Coelho / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: pertenceu ao partido PMDB, idêntico ao de Paes.

Membro suplente: Marcelo Arar / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.

b) Partido: integrou os partidos PT e PTB, ambos da coligação de Paes.

CPI nº 1269 de 2013

Primeiro signatário e membro titular: Eliomar Coelho / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou contrariamente à aprovação das contas.
- b) Partido: PSOL.

Presidente: Chiquinho Brazão / Governo**Relator: Prof. Uóston / Governo**

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: PMDB.

Membro titular: Jorginho de S.O.S. / Governo**Membro titular: Renato Moura / Governo**

- a) Contas da prefeitura: o voto do parlamentar, quanto à aprovação das contas do prefeito, não foi encontrado.
- b) Partido: participou dos partidos políticos PTC, PROS (atualmente, incorporado pelo Solidariedade) e PDT. Os partidos PTC e PDT compuseram a coligação de Paes. Nesse viés, optou-se pelo código de “proximidade com o governo”.
- c) Matéria de imprensa: em matéria do Correio Brasiliense (2013), narrou-se que “Renato Moura (PTC) e Professor Uóston (PMDB), da base de apoio ao prefeito Eduardo Paes”.

Membro suplente: Reimont / Governo**Membro suplente: Marcelo Queiroz / Governo**

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: a coligação de Paes nas eleições abrangeu seu partido, o PP.

CPIs instauradas durante o primeiro mandato de Paes (2009/2012)

A partir das próximas CPIs, seu período contemplou o primeiro mandato de Eduardo Paes. Para a aplicação da primeira unidade de registro, escolheu-se a votação referente à aprovação de contas do exercício financeiro de 2010, tendo em vista a existência de publicação no Diário Oficial da CMRJ quanto aos votos proferidos (DO de 16/12/2011).

CPI nº 1215 de 2011

Primeiro signatário: Marcelo Piuí / Governo

- a) Contas da prefeitura: concordou com o Parecer do Tribunal de Contas, o qual aprovou as contas do prefeito no tocante ao exercício de 2010.
- b) Partido: vereador pelo PHS, que se aliou a Paes (MATHIAS, 2008).

Presidente e relator: a CPI não se instalou, motivo pelo qual não apresentou presidente e relator.

Membro titular: Tio Carlos / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: vereador pelo DEM, que, mesmo no segundo turno, teve mais aproximação do candidato oposto a Paes, Gabeira (MATHIAS, 2008).
- c) Matéria de imprensa: a Revista Veja revelou que “Cesar Maia quer ser fiscal implacável da gestão de Eduardo Paes”, fazendo menção, posteriormente, a Tio Carlos como pertencente ao espaço do DEM na CMRJ (VEJA, 2013). O código identificado englobou “proximidade com a oposição”.
- d) Rede social “X”: inconclusivo, posto que foram encontrados dois perfis no “X” supostamente referentes ao vereador, não sendo possível a precisão acerca de qual seria o verdadeiro.

Membro titular: S. Ferraz / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: mesmo do prefeito, PMDB.

Membro titular: Tânia Bastos / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: vereadora pelo PRB, que, no segundo turno, apoiou Paes (MATHIAS, 2008).

Membro titular: Reimont / Oposição**Membro suplente: Paulo Messina / Oposição**

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: seu partido político, o PV, integrou a oposição a Paes nas eleições.
- c) Matéria de imprensa: de acordo com O Globo, “PV decide em reunião manter oposição ao governo de Paes” (CASTRO, 2012).

- d) Rede social “X”: inconclusivo, considerando que o perfil do parlamentar no “X” não foi encontrado.
- e) Categorização: embora tenha apresentado um código de “proximidade com o governo”, a predominância dos demais critérios vocacionou-se à categoria “oposição” a partir do indicador da frequência.

CPI nº 1216 de 2011

Primeiro signatário⁹⁸: Paulo Pinheiro / Oposição

Presidente: Prof. Uóston / Governo

Relator: Roberto Monteiro / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: filiado ao PCdoB, que declarou apoio a Paes no segundo turno das eleições (2008).

Membro titular: Luiz Carlos Ramos / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: optou-se por sua indefinição, pois pertenceu ao PSDC (atual DC) e ao PSDB, de sorte que o PSDC se aproxima de Paes, ao passo que o PSDB se afasta.
- c) Matéria de imprensa: de acordo com Mathias (2008), houve “flagrantes de infidelidade explícita”, porque o vereador em questão teria subido no palanque de Eduardo Paes.

Membro titular: Tio Carlos / Oposição

Membro titular: Dr. Edison da Creatinina / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou contrariamente à aprovação das contas.
- b) Partido: integrou o partido que fez oposição direta a Paes, inclusive no segundo turno das eleições, o PV.

Membro suplente: não constou.

⁹⁸ Apesar de ter sido o primeiro signatário, que é membro nato da CPI, o vereador foi titular no começo, mas pediu desligamento, visto que não houve sequer uma realização de reunião ordinária em meses e “considerando ainda o inequívoco prejuízo que tal lapso acarreta às investigações” (RIO DE JANEIRO, DO da CMRJ, 3 nov. 2011, p. 37). Na prática, não foi computado como titular.

CPI nº 1187 de 2011

Primeiro signatário e presidente: Paulo Pinheiro / Oposição

Primeiro signatário: Reimont / Oposição

Primeiro signatário: Carlo Caiado / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: seguindo a coerência quando da codificação do vereador Tio Carlos, por ter integrado o partido DEM, o índice consistiu em “proximidade com a oposição”.
- c) Matéria de imprensa: em notícia do UOL, Mathias (2008) suscitou que os partidários do DEM teriam uma tendência à oposição.
- d) Rede social “X”: pontificou-se o código “proximidade com a oposição”, eis que, no perfil do “X”, “@CarloCaiado”, há publicações de 2009, 2010 e 2011 indicativas de oposição a Eduardo Paes. Por exemplo, em 1 de agosto de 2010, o perfil publicou: “o prefeito quer garantir a saúde financeira do Previ-Rio e acabar com a dignidade do servidor”. Em 8 de setembro de 2009, publicou: “Medo das Vaias.(globo-on-07)O governador Sérgio Cabral e o prefeito Eduardo Paes não compareceram ao desfile militar”.

Relator: Paulo Messina / Oposição

Membro titular: Roberto Monteiro / Governo

Membro titular: Prof. Uóston / Governo

Membro titular: Tio Carlos / Oposição

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1190 de 2011

Primeiro signatário e presidente: Bencardino / Governo

- a) Contas da prefeitura: inconclusiva, pois seu voto não restou localizado.
- b) Partido: na reportagem de Mathias (2008), “PTC, PMN, PRTB, PSDC e PHS são outros partidos que se aliaram a Paes e elegeram, cada qual, um vereador”. O vereador pertenceu aos partidos PRTB e PTC no decorrer da legislatura.
- c) Matéria de imprensa: em matéria do Jornal O Globo, Bencardino declarou: “Conheço o Paes (o prefeito Eduardo Paes) desde 1992, já jantamos juntos diversas vezes. Se você for no meu banheiro, tem um adesivo do Paes ainda da primeira eleição” (BERTA, 2013).

Relator: Prof. Uóston / Governo**Membro titular: Alexandre Cerruti / Oposição**

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: vereador pelo DEM, partido de oposição.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem de Macedo (2016), o vereador foi qualificado como fiel escudeiro de César Maia, que fez oposição a Paes.
- d) Rede social “X”: não se localizou o perfil do vereador no “X”.

Membro titular: Adilson Pires / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: integrou o PT, partido que declarou apoio a Paes no segundo turno das eleições de 2009.

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: vereador pelo PRB, partido que se aliou a Paes.

Membro suplente: Paulo Messina / Oposição

CPI nº 1183 de 2010

Primeiro signatário e presidente: Eider Dantas / Oposição

- a) Contas da prefeitura: não se localizou o voto de Eider Dantas quanto à aprovação das contas de 2010 do prefeito.
- b) Partido: líder do DEM, oposição a Paes.
- c) Matéria de imprensa: em matéria do Jornal O Globo, Eider afirmou: “se o Paes vencer, nós faremos oposição a ele na Câmara” (OTÁVIO; FRANCO; SCHMITT, 2008).

Relator: Marcelo Piuí / Governo**Membro titular: Fausto Alves / Governo**

- a) Contas da prefeitura: não se detectou o voto de Fausto Alves acerca das contas de Paes de 2010.
- b) Partido: vereador pelo PRB, partido que se aliou a Paes.
- c) Matéria de imprensa: de acordo com a matéria da imprensa veiculada no Jornal O Extra (2018), “quando o vereador Fausto Alves foi preso, Cristiane Brasil (PTB), então secretária de

Eduardo Paes (PMDB), reassumiu seu mandato na Câmara. Renomeou os 20 funcionários que trabalhavam para Fausto”.

Membro titular: Elton Babú / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: integrou o partido PT, que apoiou Paes no segundo turno das eleições de 2008.

Membro titular: Paulo Messina / Oposição

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1182 de 2010

Primeiro signatário e presidente: Elton Babú / Governo

Relator: Dr. Carlos Eduardo / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: integrou o partido, pertencente à base aliada de Paes na CMRJ.

Membro titular: S. Ferraz / Governo

Membro titular: Teresa Bergher / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou contrariamente à aprovação das contas.
- b) Partido: filiou-se ao PSDB, partido que apoiou o adversário de Paes nas eleições de 2008, Gabeira.

Membro titular: Bencardino / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1177 de 2010

Primeiro signatário e presidente: Paulo Messina / Oposição

Primeiro signatário: Carlo Caiado / Oposição

Relator: Adilson Pires / Governo

Membro titular: João Mendes de Jesus / Governo

Membro titular: Lucinha / Oposição

- a) Contas da prefeitura: não se detectou o voto de Lucinha sobre a aprovação das contas do prefeito de 2010.
- b) Partido: o PSDB, que fez oposição a Paes nas eleições de 2008.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal do Brasil (2009), informou-se que “vereadora mais votada, com cerca de 70 mil votos, Lucinha (PSDB), aliada de Fernando Gabeira na campanha, acha que o mais importante é o povo”.

Membro titular: Marcelo Piuí / Governo

Membro suplente: Rosa Fernandes / Oposição

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: o DEM, oposição.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do jornal O Globo, mencionou-se que Paes vetou um projeto da vereadora e uma matéria do Extra relatou que ela se retirou do PMDB, ambas de 2013.
- d) Rede social “X”: inconclusiva, tendo em vista a ausência de publicações no “X” acerca do prefeito nos perfis “@RosaFVereadora” e “@RosaFer53345965”. Não foi possível, ainda, precisar qual seria o correspondente, de fato, à parlamentar.

CPI nº 1145 de 2009

Primeiro signatário e presidente: Dr. Jorge Manaia / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: o PDT, partido de Manaia, apoiou Eduardo Paes no segundo turno das eleições de 2008 contra Gabeira.

Relatora: Lucinha / Oposição

Membro titular: Elton Babú / Governo

Membro titular: Eider Dantas / Oposição

Membro titular: Prof. Uóston / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1139 de 2009

Primeira signatária e membro titular: Clarissa Garotinho / Oposição

- a) Contas da prefeitura: não se encontrou o voto de Clarissa Garotinho acerca da aprovação das contas de Paes de 2010.
- b) Partido: pertenceu aos partidos PMDB, mesmo de Paes, e PR, o que denota o código “proximidade com o governo”.
- c) Matéria de imprensa: Segundo Mathias (2008), “a peemedebista Clarissa Garotinho foi a quinta mais votada da Câmara, mas, apesar de integrar o partido de Paes, não fez campanha para ele, que não tinha o apoio do pai de Clarissa”. O código revelado na terceira unidade de registro indicou “proximidade com a oposição”.
- d) Rede social “X”: o perfil “@dep_clarissa” publicou, em 2009 e 2010, reclamação sobre a taxa de luz aplicada por Paes e afirmou que ele produziu o menor investimento dos últimos dez anos. Apontou-se, pois, o código de “proximidade com a oposição”.

Presidente: Roberto Monteiro / Governo

Relator: Andrea Gouvêa Vieira / Oposição

- a) Contas da prefeitura: não se localizou o voto da vereadora.
- b) Partido: integrou o PSDB, partido que fez oposição a Paes nas eleições de 2008.
- c) Matéria de imprensa: em reportagem do Jornal O Extra, ela salientou: “não será difícil. Meu trabalho na Câmara Municipal tem se pautado na oposição ao prefeito Eduardo Paes” (REMÍGIO, 2011).

Membro titular: S. Ferraz / Governo

Membro titular: Tio Carlos / Oposição

Membro suplente: Alfredo Sirkis / Oposição

- a) Contas da prefeitura: não se constatou seu voto.
- b) Partido: vereador pelo PV, oposição direta a Paes.
- c) Matéria de imprensa: foi um dos vereadores que assinaram uma representação em face do prefeito junto ao Ministério Público, conforme reportagem do Estadão (JUNQUEIRA, 2009).

Membro suplente: Carlos Bolsonaro / Governo

- a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.
- b) Partido: vereador pelo PP, que compôs a coligação “Unidos pelo Rio”, responsável pela eleição de Paes.

CPI nº 1140 de 2009

Primeiro signatário e presidente: Paulo Pinheiro / Oposição

Relator: Leonel Brizola / Governo

a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.

b) Partido: vereador pelo PDT, aliado a Paes.

Membro titular: Prof. Uóston / Governo

Membro titular: Alexandre Cerruti / Oposição

Membro titular: Andrea Gouvêa Vieira / Oposição

Membro suplente: Paulo Messina / Oposição

Membro suplente: Ivanir de Mello / Governo

a) Contas da prefeitura: votou favoravelmente à aprovação das contas.

b) Partido: a coligação de Paes albergou seu partido, qual seja, o PP.

CPI nº 1136 de 2009

Primeiro signatário e presidente: Liliam Sá / Governo

a) Contas da prefeitura: não se localizou o voto de Liliam Sá a respeito das contas de Paes de 2010.

b) Partido: Seu partido, o PR, participou da base de Paes na Câmara a partir de 2009 (MATHIAS, 2008).

c) Matéria de imprensa: Consoante o Jornal O Globo (2008), “apesar da ação do TRE, novos panfletos foram encontrados no comitê de Paes e outros foram distribuídos pela vereadora Liliam Sá (PR), aliada de Paes”.

Relator: Eider Dantas / Oposição

Membro titular: Rogério Bittar / Governo

a) Contas da prefeitura: não se constatou o voto de Rogério Bittar quanto às contas de Paes de 2010.

b) Partido: o PSB, que integrou a base aliada de Paes na CMRJ.

c) Matéria de imprensa: o Jornal O Globo explicitou que “presidente da Câmara é braço-direito de Paes e emprega aliados” (DAMASCENO; BERTA, 2013). A reportagem destacou, também,

que o, na época, ex-vereador Rogério Bittar foi um dos contemplados.

Membro titular: Chiquinho Brazão / Governo

Membro suplente: não constou.

CPI nº 1119 de 2009

Primeiro signatário e presidente: Lucinha / Oposição

Relator: Teresa Bergher / Oposição

Membro titular: Elton Babú / Governo

Membro titular: Prof. Uóston / Governo

Membro titular: Eider Dantas / Oposição

Membro suplente: Paulo Messina / Oposição

APÊNDICE B – Codificação temática das CPIs

CPI nº 1451/2019

Apresentou a seguinte ementa: “investigar e apurar irregularidades no contrato de concessão do Município do Rio de Janeiro e o Consórcio Linha Amarela S/A – LAMSA” (RIO DE JANEIRO, 2019). Nessa ementa, percebeu-se que o tema estaria relacionado ao contrato de concessão, que é, de fato, o objeto que foi investigado na CPI. Para melhor entendimento da temática desse contrato, nota-se que o Consórcio Linha Amarela, na cidade do Rio de Janeiro, é conhecido pelo controle de uma via expressa, chamada de Linha Amarela. Desse modo, compreendeu-se que as unidades de registro representam o código “irregularidade contratual”, porque o objetivo da comissão é investigar as irregularidades no contrato administrativo.

CPI nº 1471/2019

Produziu a ementa a seguir: “apurar denúncia de suposto favorecimento nos leilões dos camarotes da Prefeitura na Passarela do Samba, no Carnaval de 2019, e prejuízos decorrentes aos cofres públicos” (RIO DE JANEIRO, 2019). A unidade de registro, nessa circunstância, aproxima-se de fraudes praticadas no Carnaval de 2019, conhecido como o principal evento cultural e turístico do Brasil. O código dominante, conseqüentemente, da CPI é o “favorecimento nos camarotes da prefeitura”, porque a ementa, utilizada como unidade de contexto, auxilia na compreensão de que objeto da CPI é o suposto favorecimento.

CPI nº 1478/2019

Enunciou a seguinte ementa: “apurar a aplicação do Projeto Atualiza na cobrança do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU na Cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019).” O tema dessa CPI refere-se à cobrança do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e, portanto, associa-se à cobrança de tributos do Município do Rio de Janeiro. Nesse sentido, o código temático corresponde à “cobrança de imposto”.

CPI nº 1479/2019

Teve a ementa redigida nos termos de “investigar o uso descomedido de contratações

sem o devido processo licitatório⁹⁹ pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019)”. Nessa ementa, a temática da CPI aborda a suposta prática do Município do Rio de Janeiro de não promover as licitações para a contratação de particulares. Presume-se, nesse plano, a investigação sobre o setor de contratações da prefeitura, motivo pelo qual se atribuiu o tema de “contratações sem licitação” à CPI em questão. Ressalte-se que, apesar de o tema corrupção se relacionar com as irregularidades, o objeto central da CPI são as contratações sem licitação.

CPI nº 1480/2019

A ementa foi: “investigar, apurar e levantar os prejuízos monetários e sociais causados pela paralisação das obras no Município do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2019). Nesse cenário, ementa revela o código “prejuízos pela paralisação das obras”. Observou-se uma CPI desprovida de delimitação do objetivo, porquanto visa a uma apuração de obras do Município do Rio de Janeiro, não se delimitando por assunto propriamente dito. Pontua-se, preliminarmente, quanto ao período analisado, a criação de CPIs genéricas em um governo municipal marcado por pedidos de *impeachment*, o que será objeto de posterior discussão nesta tese.

CPI nº 1482/2019

Teve, como ementa, “apurar as circunstâncias, os fatos e as consequências sociais, ambientais e econômicas que ocasionaram o desabamento de uma estrutura de concreto no teto do Túnel Acústico Rafael Mascarenhas” (RIO DE JANEIRO, 2019).

Percebeu-se a menção ao desabamento e suas consequências. Em “o desabamento de uma estrutura de concreto” e “Túnel Acústico Rafael Mascarenhas”, reforçou-se o código “consequências do desabamento de concreto”.

⁹⁹ O processo licitatório, conhecido como licitação, é o instrumento para que os particulares possam contratar com a Administração Pública. De acordo com o art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133 de 2021, “Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2021).

CPI nº 1483/2019

A ementa foi “investigar e apurar as condições de trabalho de professores(as), merendeiras e demais funcionários(as) e trabalhadores(as) dentro das escolas municipais” (RIO DE JANEIRO, 2019). O tema da CPI são as condições de trabalho desses profissionais. Portanto, o código prevalente é o de “condições de trabalho”.

CPI nº 1485/2019

Teve, como ementa, “investigar o não cumprimento do pacto firmado no Decreto nº 30.366, de 2009 e a violação do art. 47 da Lei Orgânica Municipal”. Em razão da ausência de informações precisas na ementa em análise, foi acrescida a justificativa para a instauração da CPI, a qual consta do requerimento nº 1153 de 2019:

O presente convênio tem por objetivo a viabilização de acesso dos Serviços Públicos Municipais básicos de Assistência Social, Saúde, Obras Públicas, Educação e Iluminação, dentre outros, e como vem sendo veiculado na imprensa, como por exemplo, as escolas que vem suspendendo as aulas, devido aos confrontos em áreas supostamente pacificadas pela Polícia, alguns dias o município já chegou a suspender as aulas em 12 EDI's.

Outros indícios são as notícias publicadas no jornal “Extra” e “O Globo”, relatando a ocorrência em que há dias que as Clínicas da Família suspendem atividades em nove comunidades diferentes devido a falta de segurança dos profissionais e pacientes, estes confrontos estão atingindo gravemente o erário do Município, incorrendo no funcionamento de apenas 1/3 do previsto para o ano (RIO DE JANEIRO, 2019).

Pelo exame da ementa em si, foi colhido o elemento da “violação”, ou seja, ocorreu um desrespeito à Lei Orgânica Municipal e ao Decreto nº 30.366. Pela análise dos elementos, notou-se a prevalência do código “segurança nas comunidades”, pois o tema da CPI, mesmo que se relacione com outros códigos, é a segurança e sua falta implica a suspensão de aulas nas escolas, por exemplo. Foram reconhecidos os seguintes elementos como referentes ao tema “segurança”: “confrontos” (duas vezes), “áreas supostamente pacificadas”, “polícia”, “suspendem atividades” e “falta de segurança”.

CPI nº 1486/2019

A ementa foi “investigar e apurar irregularidades no contrato de concessão do Município do Rio de Janeiro e a concessionária Via Rio S.A. – TRANSOLÍMPICA”. Acrescentou-se, à unidade de contexto inicial, o requerimento nº 1208/2019:

Requeiro à Mesa Diretora, na forma regimental, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, composta por cinco membros, para que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, possa investigar e apurar irregularidades no contrato de concessão do Município do Rio de Janeiro e a Concessionária ViaRio SA, tendo em vista haver

questionamentos do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em relação ao valor e a quantidade de pedágios cobrados, conforme matéria veiculada na Globo.com, em 16/07/2019, em anexo (RIO DE JANEIRO, 2019).

Identificou-se nessa CPI, a prevalência do código “irregularidade contratual”, porque os elementos visualizados dizem respeito ao contrato estipulado entre o ente federativo e a sociedade empresária citados na ementa.

CPI nº 1491/2019

Apresentou a ementa a seguir: “investigar e apurar o recolhimento de tributos municipais por empresas fornecedoras de serviço de transporte remunerado privado de passageiro por intermédio de aplicativo” (RIO DE JANEIRO, 2019). Nesse caso, a investigação da CPI refere-se ao recolhimento dos tributos municipais que envolvem o serviço de transporte, mas a ideia principal diz respeito à arrecadação tributária. O índice “transporte”, embora presente, não representa a temática central da CPI, mas apenas lateral, portanto, subsidiária. O tema da CPI é sobre “recolhimento de tributos municipais”.

CPI nº 1492/2019

A ementa resume-se a: “investigar e apurar indícios de irregularidades na execução do contrato de concessão para gestão e exploração integradas do Jardim Zoológico Municipal” (RIO DE JANEIRO, 2019).

As irregularidades narradas acima evidenciam que o intuito da comissão é a análise da execução do contrato. O tema da CPI, portanto, é o de “irregularidade contratual”.

CPI nº 1493/2019

A ementa propõe “investigar e apurar irregularidades no contrato de concessão entre o Município do Rio de Janeiro e a Orla Rio Associados Ltda” (RIO DE JANEIRO, 2019)”. Foram identificados dois códigos, quais sejam, “meio ambiente” e “contratos e licitações”. O primeiro foi localizado na expressão “Orla Rio Associados Ltda”, a qual é uma pessoa jurídica responsável pela administração de quiosques na costa marítima do Município do Rio de Janeiro. Por outro lado, o segundo foi encontrado no elemento “contrato de concessão”. Tendo em análise a busca do tema como crucial na comissão, com base na unidade de contexto, percebeu-se a predominância do código “irregularidade contratual” para a constatação do tema da CPI,

visto que o aspecto central da investigação concerne ao contrato.

CPI nº 1494/2019

Constou, como ementa: “investigar e apurar sonegação fiscal do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS do setor financeiro da Cidade do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2019). Nesse caso, apareceram os códigos de tributos (“imposto”) e corrupção (sonegação fiscal). A temática prevalente alberga “sonegação fiscal do ISS”.

CPI nº 1407/2018

A ementa produzida foi: “apurar os danos causados aos consumidores da concessionária Light S.A em decorrência dos fortes temporais ocorridos na cidade no mês de fevereiro” (RIO DE JANEIRO, 2018). O presente resumo indica a presença de dois códigos: “consumidor” e “meio ambiente”. Considerando que o motivo da instauração da CPI consistiu na reparação dos danos aos consumidores, compreendeu-se pela sobreposição de “danos ao consumidor” como o código que rege a CPI em questão.

CPI nº 1427/2018

A ementa enunciada configurou “investigar e apurar as responsabilidades pelos sucessivos desabamentos da ciclovia Tim Maia” (RIO DE JANEIRO, 2018). A ementa, nessa CPI, não foi suficiente para a identificação precisa do índice prevalecente, motivo pelo qual foi acrescentada a justificativa da criação da citada comissão. Como justificativa, aduziu-se:

A Ciclovia Tim Maia foi inaugurada em 17 de janeiro de 2016. Desde então foram dois episódios de desabamento da mesma, o primeiro em 21 de abril de 2016 provocou a morte de duas pessoas. O segundo em 15 de fevereiro de 2018 não deixou vítimas. É atribuição do Poder Legislativo a fiscalização dos atos do Poder Executivo, diante dos fatos essa Câmara precisa cumprir seu dever, investigar e prestar contas à sociedade sobre tamanho desprezo com o patrimônio público e a vida das pessoas (RIO DE JANEIRO, 2018).

A ementa e a justificativa caminham no sentido da preservação do patrimônio público. Portanto, reconheceu-se o código “desabamento de ciclovia” como predominante na CPI em análise.

CPI nº 1440/2018

Teve, como ementa, “investigar e apurar os contratos emergenciais da Secretaria

Municipal de Educação – SME”. Os elementos apurados na unidade de contexto foram “contratos emergenciais” e “Secretaria Municipal de Educação – SME”. Em atenção ao tema extraído da ementa, notou-se a predominância do código “irregularidade contratual”, porque a comissão pretende entender os contratos emergenciais e a razão pela qual não ocorre o processo licitatório.

CPI nº 1441/2018

Publicou-se a ementa: “investigar e apurar as responsabilidades pela prática de assédio moral, a partir de denúncias recentes com fortes indícios dessa prática no âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SME”. Três elementos foram extraídos do exame desse resumo da CPI: “assédio moral”, “denúncias” e “Secretaria Municipal de Educação – SME”. A CPI foi criada para investigar a prática de assédio moral, da qual se infere o tema “assédio moral no trabalho”, pois envolve as condições de trabalho, que, nesse caso, são abusivas supostamente.

CPI nº 1445/2018

Consignou a seguinte ementa: “investigar e apurar desrespeito ao Sistema de Regulação do SISREG, ofertas de serviços públicos visando atender às Igrejas Evangélicas e agilização de tramitação de projetos de isenção de IPTU para os templos religiosos evangélicos” (RIO DE JANEIRO, 2018). Pela codificação seguida nesta tese, inferiram-se três elementos: “religião”, “corrupção” e “tributos”. O índice “religião” foi detectado a partir de “Igrejas Evangélicas” e “templos religiosos evangélicos”. O índice “corrupção” foi identificado a partir do desrespeito ao sistema de regulação. O índice “tributos”, por sua vez, foi aferido mediante “isenção de IPTU”. Concluiu-se, pela análise da unidade de contexto, que o tema da comissão envolve o “favorecimento indevido a Igrejas Evangélicas”. Não se trata somente de uma questão fiscal, mas, essencialmente, de fraude, porque existe o desrespeito ao sistema de regulação.

CPI nº 1447/2018

A ementa foi “investigar e apurar denúncias de utilização da máquina pública, em especial da Comlurb, que podem ser tipificadas como crime de responsabilidade e infração político-administrativa” (RIO DE JANEIRO, 2018). Os aspectos existentes nessa ementa não foram suficientes para a localização do código predominante e, por esse motivo, foi fundamental a coleta da justificativa proveniente do requerimento nº 854/2018:

Requeiro à Mesa Diretora, na forma do art. 121 do Regimento Interno, a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta por cinco membros para, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, investigar e apurar as denúncias de fatos que configuram o uso da máquina pública pelo Prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Crivella, com a finalidade de aliciar votos para seu filho, Marcelo Hodge Crivella, candidato a uma vaga de Deputado Federal pelo mesmo partido ao qual o prefeito é filiado, o PRB (Partido Republicano Brasileiro) e para outros candidatos do seu partido, o que, conforme a apuração, pode tipificar crime de responsabilidade e infração político-administrativa, previstos no Decreto-Lei 201/67, e crime eleitoral. Os fatos amplamente divulgados pelo Jornal "O Globo" e outros teriam ocorrido em instalações da Escola de Samba Estácio de Sá; uma reunião convocada pelo Presidente da COMLURB, Tarquinio de Almeida, para a qual foram convocados funcionários comissionados da COMLURB, a qual compareceu o Prefeito Crivella, para pedir votos para seu filho "Marcelinho", para o candidato a Senador também pelo PRB, Eduardo Lopes, que tem como suplente em sua chapa ninguém menos que a esposa do Prefeito, Jane Crivella. O Prefeito pediu também votos para Alessandro Costa, candidato a Deputado Estadual pelo mesmo partido. Ainda, segundo o noticiário em anexo, teriam sido utilizados veículos da Companhia de Limpeza Urbana para o transporte dos funcionários "convocados" para a referida reunião realizada na sexta-feira última, dia 14 de setembro do ano em curso (RIO DE JANEIRO, 2018).

Pela comparação entre a ementa e a justificativa, observa-se que o tema da CPI é a “corrupção eleitoral”, pois se acusou o prefeito de utilização da máquina pública para a obtenção de votos para seu filho.

CPI nº 1394/2017

A ementa estabelece: “constitui CPI com a finalidade de investigar o processo licitatório de 2010 que gerou a concessão de transporte público no Município do Rio de Janeiro, em especial apurar o valor das tarifas cobradas da população, os critérios de reajuste e o bilhete único” (RIO DE JANEIRO, 2017). Do texto transcrito, fica evidente que o código para essa CPI foi o de “irregularidade licitatória”, pois, ainda que o transporte seja correlato, o propósito da comissão traduz-se na avaliação da regularidade da licitação que gerou o contrato de concessão.

CPI nº 1389/2017

Subscreveu-se a ementa “constitui Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar e apurar a gestão do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro – FUNPREVI” (RIO DE JANEIRO, 2017). Depreendeu-se da ementa que o código correspondente é “gestão da previdência”, porquanto o tema da comissão é uma investigação sobre a gestão previdenciária no Rio de Janeiro.

CPI nº 1352/2016

A CPI foi descrita pela seguinte ementa (ou unidade de contexto): “constitui Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar e apurar fatos determinados acerca do uso dos recursos, como também os incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização dos Jogos Olímpicos 2016” (RIO DE JANEIRO, 2016).”

Para melhor compreensão sobre a CPI, apresenta-se sua justificativa no requerimento nº 1467/2016:

Requeiro à Mesa Diretora, na forma do disposto no artigo 121 do Regimento Interno, a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta por cinco membros, para que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, investigue e apure os seguintes fatos determinados acerca do uso dos recursos como também os incentivos e benefícios fiscais relacionados com a realização dos Jogos Olímpicos 2016. A 26ª fase da operação Lava Jato teve como alvo a empreiteira Odebrecht, acusada de realizar pagamento sistemático de propinas por meio de um setor especializado para obter contratos em várias áreas de atuação da empresa. A Polícia Federal e o Ministério Público Federal localizaram indícios de pagamentos indevidos envolvendo diretorias da empreiteira responsáveis por inúmeras obras, incluindo o projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Segundo farto material divulgado por inúmeros órgãos de imprensa (anexo), o projeto de revitalização da região portuária da cidade foi relacionado pela Polícia Federal à entrega de R\$ 1 milhão em dinheiro vivo, citado numa troca de e-mails entre executivos da Odebrecht. Diante deste Contexto, esta Câmara Municipal não pode se manter inerte frente a gravidade das denúncias. Os responsáveis e as irregularidades devem ser investigados bem como a possível existência de organizações que atuam nesse sentido. Impõe-se, por conseguinte, uma completa investigação, justificando-se plenamente a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, respaldada pelas assinaturas que acompanham a proposta, a fim de apurar os dados e identificar os responsáveis pelas irregularidades. Os fatos são aqui apresentados conforme farta documentação que fundamenta o que consideramos uma necessidade urgente para nossa cidade (RIO DE JANEIRO, 2016).

Visualizaram-se três índices: “esportes”, “tributos” e “corrupção”. O primeiro foi extraído de “Jogos Olímpicos 2016”, o segundo de “benefícios fiscais” e o terceiro de “propinas”. Depreende-se que o tema CPI é a “corrupção nos Jogos Olímpicos”, sendo a estratégia fiscal e o esporte subsidiários diante da suposta manipulação de recursos públicos em prol do interesse particular.

CPI nº 1332/2015

Exibiu, como ementa, “constitui CPI com a finalidade de investigar e apurar fatos determinados referentes à segurança dos ciclistas, às denúncias de empresas que comercializam irregularmente peças de bicicletas, aos atropelamentos e ao desrespeito às normas de trânsito no Município” (RIO DE JANEIRO, 2015). Pela dissecação do trecho, observaram-se as unidades de registro “segurança”, “ciclistas”, “denúncias”, “peças de bicicletas”,

“atropelamentos” e “desrespeito às normas de trânsito”. O índice predominante foi “segurança no trânsito”, porque “ciclistas”, “peças de bicicletas”, “atropelamentos” e “desrespeito às normas de trânsito” relacionam-se com o mencionado índice.

CPI nº 1330/2015

Apresenta a ementa “constitui CPI "com a finalidade de apurar o descumprimento do art. 326, da Lei Complementar 111/2011, por parte da LIGHT S.A. e suas consequências"” (RIO DE JANEIRO, 2015). Nessa CPI, houve a exigência de consulta à justificativa de sua criação. A justificativa em análise, constante do requerimento nº 974 de 2015, explanou:

Conforme disposto na Lei Complementar nº 111, em seu artigo 326, as concessionárias de serviço público deveriam no prazo de cinco anos a partir da edição deste diploma legal implantar suas redes no subsolo urbano, entretanto, tal fato não aconteceu. E neste cenário a LIGHT se destaca pela quantidade de ocorrências de interrupção no fornecimento de energia por conta do rompimento da sua rede aérea, e por sua timidez nas ações de implantação da rede subterrânea. É dever desta Casa de Leis apurar o descumprimento dos ditames legais por ela trazidos a lume, bem como, averiguar a qualidade dos serviços oferecidos por esta concessionária (RIO DE JANEIRO, 2015).

Pelo exame da ementa, reportaram-se os elementos “descumprimento do art. 326” e “por parte da LIGHT S.A.”. A partir da ampliação da unidade de contexto, com o escopo de compreensão, expuseram-se, na justificativa, “concessionárias de serviço público”, “implantar suas redes no subsolo urbano”, “LIGHT”, “interrupção no fornecimento de energia”, “implantação da rede subterrânea” e “qualidade dos serviços”.

Considerando que o assunto crucial corresponde à interrupção no fornecimento de energia elétrica, optou-se pelo reconhecimento do tema “interrupção no fornecimento de energia”.

CPI nº 1269/2013

Teve, como ementa, a constituição de CPI “para investigar fatos determinados listados no requerimento nº 221/2013, acerca da implantação, fiscalização e operação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus - STCO- RJ” (RIO DE JANEIRO, 2013). O único índice aferido da ementa foi “transporte coletivo”.

CPI nº 1215/2011

A ementa estabelece CPI “com a finalidade de apurar responsabilidades sobre o acidente

ocorrido no Parque Glória Center, em 14 de agosto, provocando mortes e feridos” (RIO DE JANEIRO, 2011). A justificativa inserida no requerimento nº 1361 de 2011 transcreveu uma matéria de imprensa:

Jovem morre em acidente em parque de diversões no Rio de Janeiro Carrinho de um dos brinquedos se soltou e foi arremessado contra a garota, que estava na bilheteria. Oito pessoas ficaram feridas, duas em estado grave. Maria Paula Carvalho - Rio de Janeiro. O corpo de Alessandra Aguillar, de 17 anos, foi enterrado nesta segunda-feira (15), em Inhaúma, zona norte do Rio de Janeiro. Alessandra morreu na madrugada de domingo (14), em um parque de diversões na capital carioca. O carrinho de um dos brinquedos do parque se soltou e foi arremessado a cerca de dez metros. Alessandra estava na bilheteria e morreu na hora. Oito pessoas também ficaram feridas, duas em estado grave. A perícia apontou que os brinquedos estavam em más condições de conservação. O engenheiro mecânico do Conselho Regional de Engenharia, Jaques Sheriques, constatou, nesta segunda-feira, várias irregularidades. Segundo ele, o acidente era previsível e todos os outros carrinhos também estavam prestes a se soltar, colocando em risco os usuários. "O carrinho quebrou. A base dele ficou fixa no suporte. Ele quebrou por ruptura da parte de fibra de vidro e verificamos isso em todos os carrinhos, que estão na mesma iminência do rompimento que aconteceu", afirmou o engenheiro. A polícia apreendeu toda a documentação do parque. Um laudo assinado por um engenheiro atestava que o brinquedo tinha condições de operar, mas a Prefeitura do Rio informou que não deu autorização para o funcionamento. Os donos do parque prestaram depoimento neste domingo. "É uma fatalidade porque o brinquedo é vistoriado. Quem vai responder é o fabricante", afirma Leandro Pinto Ribeiro, filho da proprietária do parque, que afirmou que o carrinho não estava com excesso de pessoas na hora do acidente. Os responsáveis poderão responder por homicídio doloso, pois tinham consciência de que o brinquedo poderia matar (RIO DE JANEIRO, 2011).

Inferese que a CPI abrange a responsabilização por um acidente que ocorreu em um parque de diversões. O assunto principal da CPI, pois, é “falta de fiscalização em parque de diversões”.

CPI nº 1216/2011

Asseverou, em sua ementa, que seu objetivo se traduziu em:

Apurar denúncias, acerca da existência de um esquema de pagamento de propinas a funcionários de empresas de remoção hospitalar por parte de unidades de saúde privadas do município do Rio de Janeiro, conhecido como "máfia das internações", visando a ocupação de seus leitos (RIO DE JANEIRO, 2011).

O tema dominante foi o de “propina nas internações hospitalares”, porque o foco da investigação dirige-se ao pagamento de propinas e à chamada “máfia das internações”. Algumas unidades de registro, como “unidades de saúde” apontam para “saúde”, porém o assunto principal contempla a propina, o manejo indevido de verba pública.

CPI nº 1187/2011

A ementa veiculou:

Constitui Comissão Parlamentar de Inquérito "com a finalidade de apurar denúncias formuladas pelo Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Estado do Rio de Janeiro - SEPE-RJ sobre o Concurso para o Cargo de Inspetor de Alunos da Secretaria Municipal de Educação" (RIO DE JANEIRO, 2011).

No requerimento nº 1037 (RIO DE JANEIRO, 2010), mencionou-se a exigência da apresentação pelos candidatos de “cartão” com indicação política para o cargo.

Compreendeu-se que o principal tema da CPI é “corrupção em concurso público”, posto que as fraudes a serem apuradas envolvem o processo de contratação dos inspetores. A CPI envolve, lateralmente, a educação.

CPI nº 1190/2011

Delineou-se a ementa para “apurar responsabilidades e buscar soluções para evitar a ocorrência do lançamento de material particulado no ar, pela Companhia Siderúrgica do Atlântico – CSA” (RIO DE JANEIRO, 2011). Foram submetidos à codificação os elementos “lançamento de material particulado no ar” e “Companhia Siderúrgica do Atlântico”. Ambos permitem a inferência do tema “poluição do ar”.

CPI nº 1183/2010

Identificou, como ementa, o resumo abaixo:

Constitui Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de apurar possíveis irregularidades nos contratos de serviços médicos e de prestação de serviços relativos à concessão dos cemitérios da prefeitura do Rio de Janeiro, a falta de alimentos destinados aos pacientes e funcionários bem como, investigar e apurar a responsabilidade da atuação da prefeitura do Município do Rio de Janeiro no âmbito de sua competência na Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2010).

No citado trecho, o assunto principal corresponde a “irregularidade contratual”. Isso porque o objetivo da comissão é a aferição de irregularidades nos contratos. Mesmo que haja relação com a saúde, o foco é contratual.

CPI nº 1182/2010

Em sua ementa, relatou que sua finalidade foi a de “averiguar as denúncias de maus-tratos na Sociedade União Internacional Protetora dos Animais – SUIPA”. Selecionou-se o tema da CPI enquanto “maus-tratos a animais”.

CPI nº 1177/2010

A ementa explana que o intento da comissão foi o de “apurar falhas na negociação de contratos para limpeza de rios e canais no Município do Rio de Janeiro, sob a competência da Subsecretaria de Gestão de Bacias Hidrográficas (Rio Águas)” (RIO DE JANEIRO, 2010). O código prevalecente foi “irregularidade contratual”.

CPI nº 1145/2009

Declarou, na ementa, o intuito de “apurar as irregularidades quanto à execução do Termo de Compromisso celebrado entre a Sociedade Michelin de Participações, Indústria e Comércio Ltda. e o Município do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2009). Nessa ementa, apesar de ser possível a compreensão de que há um serviço sendo prestado pela sociedade empresária, não foi localizado o assunto desse contrato. Dessa maneira, foi imprescindível analisar a justificativa:

REQUEIRO à Mesa Diretora, na forma regimental, a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as irregularidades quanto à execução do Termo de Compromisso celebrado entre a SOCIEDADE MICHELIN DE PARTICIPAÇÕES, INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, haja vista que não foi realizado o desmembramento e doação de parte do terreno da Estrada do Mato Alto s/nº, em Guaratiba, bem como não foi cumprida a obrigação de construir posto de saúde no referido terreno, conforme a informação prestada pelo Executivo no Requerimento de Informações nº 44/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009).

Do requerimento, sublinhou-se o trecho “não foi cumprida a obrigação de construir posto de saúde no referido terreno”. Ratificou-se o código de “irregularidade contratual”, pois a obrigação estava prevista no termo de compromisso celebrado entre os envolvidos.

CPI nº 1139/2009

Apresentou a ementa: “para apurar denúncias formuladas por vários veículos de comunicação acerca de irregularidades no Projeto da Cidade da Música” (RIO DE JANEIRO, 2009). No requerimento nº 157 de 2009, a primeira signatária da CPI pede a apuração de superfaturamento e não cumprimento de cláusulas contratuais.

O Projeto da Cidade da Música tem a finalidade de incentivar práticas culturais no Município do Rio de Janeiro, estimulando manifestações musicais e artísticas. Extraiu-se o código “irregularidade contratual”.

CPI nº 1140/2010

A ementa circunscreveu-se para investigar “pagamentos efetuados no ano de 2008, sem contraprestação de serviços constantes no contrato de gestão do Hospital de Acari, celebrado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a GPS total Gerenciamento Participativo em Saúde” (RIO DE JANEIRO, 2009). O tema encontrado foi “recebimento de salário sem prestação de serviço”, na medida em que a ausência de prestação de serviço, mesmo havendo remuneração, ocasiona improbidade administrativa.

CPI nº 1136/2009

A ementa descreveu o objetivo de “investigar denúncias de irregularidades nos sinais da Cidade, que vêm acarretando a cobrança de multas indevidas” (RIO DE JANEIRO, 2009).

Segundo o requerimento nº 136, essas irregularidades provêm do erro de configuração nos pardais, que estão exibindo a luz amarela em menos tempo do que o esperado, ocasionando multas indevidas (RIO DE JANEIRO, 2009).

Dessa forma, o código assinalado foi “irregularidade nas multas de trânsito”, posto que a investigação da CPI apontou para parâmetros de respeito às regras de trânsito na cidade: os sinais.

CPI nº 1119/2009

Anunciou, na ementa, o fim de “averiguar denúncias de irregularidades referentes ao preço do quilo do pão fornecido pela merenda escolar nas unidades da rede municipal” (RIO DE JANEIRO, 2009). Os trechos grifados foram “merenda escolar” e “unidades da rede municipal”. Concluiu-se pelo enquadramento do código “corrupção na merenda escolar” à comissão, porque o aspecto central da CPI é a alimentação escolar a um custo adequado.

APÊNDICE C – Proposta de Emenda Constitucional¹⁰⁰

Altera o dispositivo do art. 58, § 3º, da Constituição da República.

Art. 1º O art. 58, § 3º, da Constituição da República passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 58.....

.....

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, obrigatoriamente, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. A composição dessas comissões seguirá, alternativamente, os critérios da proporcionalidade e da desproporcionalidade partidária”.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se, à primeira comissão parlamentar de inquérito criada a partir de sua publicação, o critério da proporcionalidade partidária.

¹⁰⁰ A redação e o formato utilizados foram pautados na Emenda Constitucional nº 45 de 2004.

APÊNDICE D – Projeto de Lei Complementar¹⁰¹

Acrescenta o § 6º ao art. 8º da Lei Complementar nº 75.

Art. 1º O art. 8º da Lei Complementar nº 75 passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

"Art. 8º.....

.....

§ 6º Após o recebimento de relatório final ou votos em separado provenientes de comissões parlamentares de inquérito, o membro do Ministério Público da União deverá se manifestar em, no máximo, 15 (quinze) dias.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

¹⁰¹ A redação e o formato utilizados foram pautados na Lei Complementar nº 165 de 2019.

APÊNDICE E – Proposta de Resolução do CNMP¹⁰²

Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a atuação resolutiva diante das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das funções positivadas no artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição da República;

Considerando a previsão do Ministério Público como instituição voltada à defesa da ordem jurídica, de acordo com os artigos 127, *caput* e 129, I, II, III e IX, da Constituição da República;

Considerando o artigo 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93 e o artigo 26, I, da Lei nº 8.625/93, os quais dispõem sobre o poder de requisição do Ministério Público;

Considerando o artigo 58, § 3º, da Constituição da República;

Considerando a importância de uniformizar o tratamento, no âmbito do Ministério Público, sobre as conclusões e os votos em separado provenientes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista a necessária proteção aos direitos das minorias parlamentares, RESOLVE:

Art. 1º As conclusões ou votos em separado decorrentes das CPIs devem ser apreciados, pelo membro do Ministério Público, em 15 (quinze) dias, a contar de seu recebimento, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 10 (dez) dias.

§ 1º A atuação do órgão do Ministério Público deve ser no sentido de resguardar a proteção dos direitos das minorias parlamentares.

§ 2º Entende-se, por minorias parlamentares, o grupo formado por membros do Poder Legislativo que estejam inseridos nos partidos políticos com menor representatividade sob a ótica da proporcionalidade partidária.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

¹⁰² A redação e o formato utilizados foram pautados na Resolução nº 174 de 2017 do CNMP.

APÊNDICE F – Proposta de Recomendação do CNMP¹⁰³

Dispõe, no âmbito do Ministério Público, sobre medidas a serem adotadas diante das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das funções positivadas no artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição da República;

Considerando a previsão do Ministério Público como instituição voltada à defesa da ordem jurídica, de acordo com os artigos 127, *caput* e 129, I, II, III e IX, da Constituição da República;

Considerando o artigo 8º, II, da Lei Complementar nº 75/93 e o artigo 26, I, da Lei nº 8.625/93, os quais dispõem sobre o poder de requisição do Ministério Público;

Considerando o artigo 58, § 3º, da Constituição da República, o qual versa sobre as comissões parlamentares de inquérito;

Considerando a importância de uniformizar o tratamento, no âmbito do Ministério Público, sobre as conclusões e os votos em separado provenientes das comissões parlamentares de inquérito, tendo em vista a necessária proteção aos direitos das minorias parlamentares, RESOLVE:

Art. 1º Recomenda-se ao membro do Ministério Público que, ao receber o relatório final de uma comissão parlamentar de inquérito, solicite, ao respectivo órgão legislativo, informações sobre a existência de votos em separado e a representação das minorias parlamentares.

Parágrafo único. Dentre as medidas a serem tomadas frente aos resultados das comissões parlamentares de inquérito, notam-se:

I – a observância dos direitos das minorias parlamentares na criação e no desenvolvimento dos trabalhos das comissões;

II – a instauração de Notícia de Fato, Procedimento Preparatório, Inquérito Civil Público ou Procedimento Investigatório Criminal para o aprofundamento das investigações;

III – a requisição de inquérito policial;

IV – audiências públicas, expondo, para a sociedade, as conclusões das comissões e coletando as opiniões dos cidadãos;

¹⁰³ A redação e o formato utilizados foram pautados na Recomendação nº 110 de 2024 do CNMP.

V – reuniões com as minorias parlamentares, questionando, especialmente, sobre sua efetiva participação no decorrer das comissões parlamentares de inquérito.

Art. 2º Esta recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE G – Proposta de Recomendação à CMRJ¹⁰⁴

Recomenda o respeito ao princípio da transparência pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no exercício das funções positivadas no artigo 129 da Constituição da República;

Considerando a previsão do Ministério Público como instituição voltada à defesa da ordem jurídica, de acordo com os artigos 127, *caput* e 129, I, II, III e IX, da Constituição da República;

Considerando o dever da Administração Pública de respeitar o princípio da transparência, informando aos cidadãos sobre o andamento de suas comissões parlamentares de inquérito, RESOLVE:

Recomenda-se à Câmara Municipal do Rio de Janeiro que divulgue, em 4 (quatro) meses, todas as informações relacionadas às comissões parlamentares de inquérito instauradas anteriormente a 2016.

Parágrafo único. Dentre as informações a serem divulgadas, apontam-se:

- I – requerimento de criação;
- II – membros titulares e suplentes;
- III – atas de reuniões e audiências;
- IV – votos em separado;
- V – relatório final.

Recomenda-se, ainda, à Câmara Municipal do Rio de Janeiro que crie, em até 2 (dois) meses, área em que atualize no sítio eletrônico, mensalmente, qual a situação do relatório final e em qual publicação do Diário Oficial se encontra publicado.

A CMRJ deve informar, em 15 (quinze) dias, se cumprirá a presente recomendação, sob pena de adoção das medidas judiciais cabíveis.

¹⁰⁴ A redação e o formato utilizados foram pautados na Recomendação nº 110 de 2024 do CNMP.