

33º Encontro Anual da Anpocs

GT 06: Controles democráticos e instituições políticas

**Comissões Parlamentares de Inquérito e  
*Accountability*: uma análise da Assembléia Legislativa  
do Rio Grande do Norte (1995/2002)**

Autores: Jeane de Freitas Azevedo Paiva; João Emanuel  
Evangelista de Oliveira

## Resumo

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a função fiscalizadora da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALERN) no período 1995/1998 e 1999/2002, utilizando como variável analítica a ocorrência das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Levando em consideração a idéia da existência de um regime "ultrapresidencialista" - que se caracteriza pela fragilidade das assembleias legislativas estaduais - nos estados da federação brasileira, a hipótese adotada é a de que o Executivo dispõe de mecanismos para restringir a ação fiscalizadora da instância legislativa. A partir da verificação das CPIs instaladas durante o período em questão, observamos que, enquanto indicador da atividade fiscalizadora, o número de CPIs instaladas e concluídas, revela um baixo grau da atividade de fiscalização da ALERN durante o período estudado.

## Introdução

Nos estudos sobre o funcionamento das Instituições políticas brasileiras, encontramos um número significativo de trabalhos voltados para a temática da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Análises seminais sobre a relação entre esses Poderes, como as de Figueiredo e Limongi (1999), apontam para a grande capacidade que o Executivo tem de propor e aprovar leis, demonstrando sua centralidade no processo governamental. Embora existam análises que discordam desse posicionamento, a experiência brasileira revela o grande poder de que dispõe o Executivo de conseguir aliados, sobretudo no período pós-eleitoral (MELO, 2003).

Nessa perspectiva, pode-se questionar sobre a imposição de limites à atuação do Executivo, através da ação fiscalizadora da instância legislativa. A questão que se põe é: essa centralidade de que dispõe o Executivo restringe a função fiscalizadora do Poder Legislativo?

Dentre os recursos de que pode contar o poder Legislativo em sua função precípua de fiscalizar, encontram-se as Comissões Parlamentares de Inquérito

que surgem, segundo Da Silva (apud SOUZA, 2006, p. 15), como reação do Legislativo a problemas que se tornam públicos. No entanto, cabe-nos questionar sobre a contribuição desse mecanismo de fiscalização para a garantia de efetivação da *accountability*.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a atuação da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALERN) no período 1995/1998 e 1999/2002, no que se refere a sua missão fiscalizadora, utilizando como variável analítica a ocorrência das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Essas escolhas justificam-se pelo fato de que, no Rio Grande do Norte, os anos do Governo Garibaldi (1999-2002), foram marcados por escândalos que culminaram com instalações de algumas CPI's.

A hipótese aqui adotada é a de que, considerando a existência de um regime "ultrapresidencialista" (ABRÚCIO, 1998) nos estados da federação brasileira, não houve um controle institucional do Legislativo estadual norte-riograndense sobre o Executivo.

O importante nesta análise é encontrar elementos que permitam identificar os mecanismos que o Executivo dispõe para amenizar/neutralizar as investigações sobre as possíveis irregularidades cometidas durante sua gestão. Assim, este trabalho divide-se da seguinte forma: inicialmente, apresentamos uma breve discussão sobre a noção de *accountability*; em um segundo momento, fazemos uma discussão sobre as relações que se estabelecem entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, enfocando a instância estadual; em seguida, os procedimentos metodológicos buscaram captar a forma como se organizou a base de apoio do governo Garibaldi, a fim de verificar se a Assembléia Legislativa seguiu uma tendência governista no processo de formação da sua bancada; por fim, buscamos verificar se as Comissões Parlamentares de Inquérito cumpriram com sua função, representando, assim, um instrumento de *accountability*.

### ***Accountability*: breves notas introdutórias**

A *accountability* é tema de grande importância atualmente nos estudos da ciência política. Este termo, que não tem uma tradução adequada para a língua portuguesa, tem sido, no mais das vezes, considerado como uma prestação de contas dos governantes frente à sociedade. De acordo com Miguel (2006), mesmo não tendo uma tradução precisa para o português, a *accountability* pode ser entendida “pela capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” (MIGUEL, 2006, p. 167). Esta capacidade inclui, segundo Miguel, a prestação de contas dos detentores do mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas, que depende de mecanismos institucionais, principalmente de eleições competitivas periódicas.

Nessa perspectiva, a *accountability* trata do controle do poder, algo que está na base das instituições dos regimes constitucionais modernos, que necessitam de controles sociais, tanto verticais (como as eleições periódicas) quanto horizontais (a divisão dos poderes) sobre o exercício do poder (*Idem*).

Considerando que a idéia de *accountability* política implica a necessidade do controle do abuso de poder, Andréas Schedler (*apud* CARNEIRO, 2000) identifica três formas básicas para preveni-lo, a saber: sujeitar o poder ao exercício das sanções; obrigar que este poder se exerça de forma transparente; obrigar que os atos dos governantes sejam justificados.

Guillermo O’Donnell (1998), por sua vez, diferencia dois tipos de *accountability*: *vertical e horizontal*. A *accountability* vertical pressupõe uma ação dos governados sobre os governantes. Isso ocorre, de tempos em tempos, pelas eleições, que representam o principal canal desse tipo de *accountability*. Nesse sentido, O’Donnell faz a seguinte consideração:

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação permitem articular reivindicações e mesmo

denúncias de atos de autoridades públicas. Isto é possível, graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades pública são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical” São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Por outro lado, a noção de *accountability* horizontal implica uma relação entre iguais, através do mecanismo de *checks and balances*, isto é, da vigilância mútua entre os poderes do Estado, impedindo que nenhuma parte do governo torne-se demasiado poderosa.

O’Donnell define o que ele entende por *accountability* horizontal da seguinte forma:

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* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas(O’DONNELL, 1998, p. 40).

Nesse sentido, nos regimes democráticos, a *accountability* se destaca, na medida em que possibilita um grau considerável de controle da população sobre os seus representantes políticos, representando “um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do ‘mandato livre’ e do ‘mandato imperativo’” (MIGUEL, 2006, p.168).

No entanto, existem desafios a serem enfrentados para que a *accountability* horizontal se efetive. No Brasil, esses desafios podem ser

entendidos a partir da compreensão da relação que se estabelece entre os poderes Executivo e Legislativo (que são alvo constante da aprovação/desaprovação do povo) que pode pôr em risco o mecanismo de *checks and balances*, quer seja na esfera federal, estadual ou municipal.

### **A relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil: notas sobre o sistema de governo e o “ultrapresidencialismo” estadual**

O sistema presidencial no Brasil tem ganhado atenção privilegiada dentro dos estudos sobre as instituições que organizam a vida democrática no país. De acordo com Cintra (2007), foi Sérgio Abranches o primeiro a realizar um esforço nesse sentido, empreendendo um estudo antes da promulgação da Constituição de 1988, no qual identificava o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional como elementos basilares da experiência republicana. A conjugação entre essas três instituições seria a expressão de “necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificavam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social”.

Contudo, para Abranches, tais instituições não coexistiam sempre de maneira harmônica, pois as relações entre Executivo e Legislativo têm sido um tanto conflitantes.

Nesse estudo, Abranches desenvolve o conceito de Presidencialismo de Coalizão. Para ele, no caso brasileiro, há uma peculiaridade de se combinar proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, além de se organizar o Executivo em grandes coalizões. O presidencialismo de coalizão, segundo Abranches, conecta as coalizões ao longo de dois eixos: o partidário e o regional-estadual.

Na sua perspectiva, tanto a pluralidade de centros de poder no interior do Executivo quanto a tentativa de escapar disto, por meio de uma grande coalizão, eram prejudiciais à estabilidade do sistema governamental.

A pluralidade de centros de poder torna-se prejudicial na medida em que, ao dar ao presidente graus de liberdade para manobras internas, o torna

prisioneiro de vários compromissos partidários e regionais. A concentração de uma grande coalizão dava-lhe maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança, porém, o tornaria dependente de “manter estreita sintonia com seu próprio partido”. Por ser este heterogêneo, a autoridade do presidente continuaria confrontada com lideranças regionais e facções internas do partido, fazendo-o correr o risco de o partido romper com o presidente, deixando-o apenas com o bloco de partidos minoritários da aliança.

Estudos mais recentes qualificam as tendências à instabilidade que Abranches colocava como inerentes ao sistema governamental. Segundo Cintra (2007), um aspecto cuja avaliação mudou é o da combinação entre presidencialismo com multipartidarismo. Estudos que sucederam o de Abranches procuraram defender ser possível ao presidencialismo sustentar-se em coalizões multipartidárias.

De acordo com Diniz (2005, p. 337), nas últimas décadas, no Brasil, o debate sobre a eficácia governamental cindiu-se em duas vertentes: de um lado, estão os que argumentam que há uma relação conflituosa entre os Poderes Executivo e Legislativo, levando a um baixo índice de eficácia na implementação da agenda governamental, e de outro, há os que defendem que não há uma crise institucional entre a Presidência e o Congresso e que o Executivo é um ator central na produção legislativa.

Sem adentrar nessa discussão sobre a existência ou não de um conflito estrutural de interesses entre as duas instâncias governamentais, o que importa aqui é perceber que, para que o Executivo consiga dar andamento à sua agenda governamental, necessita formar sua base de sustentação parlamentar.

Para Fabiano Santos (2003), o que define melhor a estratégia para que o chefe do Executivo forme sua base de sustentação parlamentar é a combinação de ideologia e patronagem. Isto é, a prática da patronagem é necessária para complementar a insuficiência da dimensão ideológica (SANTOS, 2003, p. 66). Na tentativa de elucidar o funcionamento da dinâmica da patronagem, esse autor nos dá a seguinte explicação:

Em primeiro lugar, o presidente sabe que as lideranças partidárias, dado o voto personalizado, não possuem controle de natureza eleitoral sobre suas bancadas. Por isso, sua expectativa é que as taxas de coesão partidária não são garantia de formação e manutenção de uma base de apoio sistemática no Parlamento. A barganha em torno de propostas de políticas com as lideranças dos grandes partidos se vê limitada, em decorrência, pelas preferências dos políticos tomados individualmente. Nenhum acordo partidário é suficiente para formar a coalizão. De forma resumida, pode-se dizer que o presidente é vítima do efeito de informação (Riker, 1962): ele não sabe o tamanho real de sua base de sustentação, dada a expectativa de taxas reduzidas de coesão partidária. Por outro lado, o presidente possui recursos importantes que podem ser utilizados como moeda de troca em uma eventual busca de apoio parlamentar, notadamente cargos no governo federal. Ora, se ele prevê que a coalizão formal de apoio não irá corresponder à base efetiva conquistada no Parlamento quando da votação de matérias de seu interesse, então, não lhe resta outra alternativa senão oferecer postos do Executivo para membros de partidos estranhos à coalizão de apoio formal (SANTOS, 2003, p. 66).

Assim, sem saber como as bancadas irão se comportar, torna-se necessário que o chefe do Executivo consiga uma maioria parlamentar, lançando mão do recurso da patronagem.

Nessa perspectiva, entra em cena a questão da migração partidária. No Brasil, a possibilidade de movimentação partidária faz com que haja um significativo grau de mudança de partido entre os parlamentares. De acordo com Melo (2002), a suposição é de que o alto grau de ocorrência de troca de legendas pode ser entendido a partir da aceitação de que o parlamentar toma suas decisões levando em conta a sua sobrevivência política e, por enfrentar um cenário de grande incerteza eleitoral, “pode-se esperar que ele utilize a liberdade de movimentação partidária que o contexto político-institucional lhe confere para buscar mais segurança” (*Idem*, p. 63). Para ele, a mudança de legenda se tornou endêmica na Câmara dos Deputados porque passou a ser uma alternativa de ação pelos membros do Congresso brasileiro, com vistas à sua sobrevivência política.

No que se refere à direção da migração, Melo considera que, no contexto eleitoral brasileiro, as relações com o Executivo podem ser muito importantes



para o deputado que busca a reeleição, visto que o eleitor irá fazer associação dele com o governo. “Por outro lado, o controle sobre recursos de ordem política disponibilizados pelo aparato governamental pode possibilitar grande vantagem competitiva nas eleições” (Idem, p. 75). No entanto, ao deputado interessa situar-se em uma posição “que permita um bom desempenho na execução de uma estratégia voltada para a transferência de recursos públicos para sua base eleitoral” (Idem).

\*\*\*

Este modelo presidencialista, em nossa organização constitucional, também rege os governos estaduais e municipais, com poucas diferenças formais em relação ao Governo Federal: os estados e municípios não têm legislativo bicameral e os governadores e prefeitos não dispõem, com poucas exceções, da prerrogativa de editar medidas provisórias (CINTRA, 2007).

Nos estados, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo têm sido analisadas em estudos recentes. Fernando Abrúcio formulou a hipótese do ultrapresidencialismo, segundo a qual há uma preponderância dos governadores em relação às assembleias legislativas, num nível mais expressivo do que se observa nas relações entre o presidente e Congresso. Para ele, as assembleias legislativas são instituições frágeis e dominadas pelo Governador do estado.

O poder político dos governadores, segundo Abrúcio, teria sido restaurado a partir de 1982, quando houve eleições diretas para os governos estaduais. A partir daí, “os governadores restauraram seu tradicional poder no sistema político brasileiro, só que reconstruído em formas mais ‘modernas’ de cooptação política” (ABRÚCIO, 1998, p. 122). Para este autor, o Executivo estadual torna-se uma “máquina de fazer política”, tornando os governadores os verdadeiros “barões do feudo estadual”. Os governadores, segundo a sua visão, estabeleceriam um pacto com o Legislativo estadual, que aprova facilmente as iniciativas do Executivo que beneficiaria os parlamentares através de políticas clientelistas.

Outra característica do regime ultrapresidencialista diz respeito à neutralização do controle institucional do Executivo, o processo de fiscalização das assembleias legislativas e os órgãos fiscalizadores como o Tribunal de Contas e o Ministério Público é neutralizado, pois estes passam a ser aliados dos governadores, e não mais seus agentes fiscalizadores.

### **O Legislativo no Rio Grande do Norte 1995/1998 e 1999/2002: a formação dos governos de Garibaldi**

Nas eleições de 1994, Garibaldi Alves Filho (PMDB) se elegeu governador do Rio Grande do Norte pela coligação Unidade Popular (PMDB, PSDB E PPR<sup>1</sup>), opositora à coligação governista, Vontade do Povo.

No que se refere às eleições proporcionais, das 24 cadeiras em disputa, a Unidade Popular conquistou 10 (dez), das quais 08 (oito) foram ocupadas pelo PMDB, 1 (uma) pelo PPR e 1 (uma) pelo PSDB. A Vontade do Povo, por sua vez, alcançou 13 (treze) cadeiras, sendo 10(dez) do PFL, 2 (duas) do PL e 1 (uma) do PDT; e o PT passa a ocupar uma cadeira (LACERDA & OLIVEIRA, 2002, OLIVEIRA, 2004).

Após os resultados eleitorais, a fim de formar uma maioria parlamentar, deu-se início ao processo de rearranjos pós-eleitorais. Nesse sentido, o seguinte quadro de migração partidária no sentido governista pôde ser observado:

Tabela 1- Deputados que passaram a apoiar o Governo em 1995

<b>Deputados Estaduais</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Nelson Freire</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>
<b>Valério Mesquita</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>
<b>Ricardo Mota</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>
<b>Ronaldo Soares</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>
<b>Elias Fernandes</b>	<b>PFL</b>	<b>PMDB</b>
<b>Francisco José</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>

Fonte: Lacerda e Oliveira, 2002; Oliveira, 2004

<sup>1</sup>Atualmente denominado PP

Com esse quadro de migração partidária no sentido governista, o primeiro governo Garibaldi ficou com 19 das 24 cadeiras legislativas, conquistando ampla maioria parlamentar, ampliando a possibilidade de um maior apoio na aprovação ou não-aprovação das matérias de seu interesse.

Nas eleições de 1998, mais uma vez concorrendo com a Vontade do Povo, a coligação governista venceu. Tais eleições, que foram marcadas pela novidade da possibilidade de reeleição, foram relativamente tranquilas para o candidato à reeleição, Garibaldi Alves Filho, que se elegeu no primeiro turno eleitoral.

No que se refere às eleições proporcionais, das 24 vagas em disputa, a Unidade Popular conseguiu 12, das quais 08 (oito) pertencentes ao PMDB e 04 do PPB, enquanto a Vontade do Povo elegeu 10 (dez) deputados, dentre os quais 5 (cinco) do PFL, 2 (dois) do PL, 01 (um) do PSDB e 01 (um) do PTB. A Frente Popular Potiguar (formada pelo PT, PDT, PCB E PCdoB) elegeu dois (02) parlamentares, sendo 1 (um) do PT e 1(um) do PDT (Oliveira, 2004).

Apesar dos resultados eleitorais serem favoráveis ao governo, as cadeiras pertencentes às coligações opositoras, juntas, apresentavam número equivalente às da base do governo. Assim, mais uma vez, iniciam-se os rearranjos pós-eleitorais no legislativo estadual, a fim de formar maioria governamental. No ano após as eleições, o quadro de migração partidária é o seguinte:

<b>Deputados Estaduais</b>	<b>1998</b>	<b>1999-2001</b>
<b>Alexandre Cavalcante</b>	<b>PFL</b>	<b>PPB</b>
<b>Vivaldo Costa</b>	<b>PL</b>	<b>PPB</b>
<b>Nelter Queiroz</b>	<b>PL</b>	<b>PMDB</b>

Fonte: Lacerda e Oliveira, 2002; Oliveira, 2004

Como se pode observar, os dois governos de Garibaldi conseguiram formar maioria logo após o período eleitoral. Tal situação serve pra demonstrar aqui o poder que tem a situação de cooptar aliados.

Importante entendermos que esses rearranjos que ocorrem após o período eleitoral são práticas comuns nos legislativos estaduais brasileiros. Em seu estudo, Melo (2004) apresenta a dinâmica que ocorre durante esse período em vários estados do país. Segundo este autor, “a cada eleição, uma série de cadeiras é colocada fora do lugar, comprometendo a proporcionalidade entre os votos e os postos legislativos recebidos pelos partidos”.

### **As Comissões Parlamentares de Inquérito enquanto mecanismo de *accountability* horizontal na ALERN**

Na democracia representativa, os principais mecanismos institucionais que permitem aos parlamentares o controle de burocracias são a separação do poder e o *check and balances* (SOUZA, 2006).

No Brasil, o Poder Legislativo tem a incumbência não só de legislar, mas também de fiscalizar as ações do Executivo e Judiciário. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu Capítulo 1 do Título IV versa sobre o Poder Legislativo, apresentando, dentre outros temas, as competências e atribuições das Casas Legislativas. Em seu artigo 70, a Constituição Federal determina ao Poder Legislativo as seguintes atribuições:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Camargo e Kain (1995, *apud* SOUZA, 2006) mostram outros exemplos de fiscalização do legislativo, a saber: exames de contas anuais do Presidente da República, homologação dos atos de emissão de moeda; fixação de limites para o endividamento dos estados, municípios, empresas e órgãos públicos; autorização das operações de crédito interno e externo, e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei orçamentária (*Idem*, p. 21).

No Rio Grande do Norte, o Regimento da Assembléia Legislativa, em seus art. 154 e 155, trata da função fiscalizadora e controladora da Casa. Em seu art. 154, encontra-se a seguinte determinação:

Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle da Assembléia Legislativa: I - os de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos três (03) Poderes do Estado, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, seja qual for a autoridade ou servidor que os haja praticado; III - os atos do Governador, do Vice-Governador do Estado, dos Secretários de Estado, do Procurador-Geral do Estado e do Comandante da Polícia Militar que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade. (RIO GRANDE DO NORTE, 2003).

A função fiscalizadora da ALERN ocorre por meio das Comissões Permanentes, Especiais, ou de Inquérito. De acordo com o regimento, a proposta de fiscalização ou controle poderá ser apresentada por qualquer Deputado, ao Plenário ou diretamente à Comissão Permanente, apresentando o fato e a fundamentação para a sua fiscalização.

No que concerne às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), o Art. 113 do Regimento da ALERN reza o seguinte: “A Assembléia Legislativa instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, (...)”.

Nesse sentido, as CPIs desempenham função fiscalizadora e controladora da administração pública, sendo, portanto, importantes mecanismos de *accountability* horizontal.

No entanto, é importante percebermos que por terem que investigar possíveis irregularidades durante dado período governamental, as instalações de CPIs são vistas negativamente pelo governo, na medida em que prováveis erros da sua administração estarão sob a observação da população.

Segundo o regimento interno, para que a ALERN institua uma Comissão Parlamentar de Inquérito, torna-se necessário seguir as seguintes orientações:

§ 1º - Independe de deliberação do Plenário o requerimento de Constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito subscrito por 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia.

§ 2º - O requerimento que não atenda ao disposto no parágrafo anterior será submetido ao Plenário na sessão seguinte à de sua apresentação à Mesa

§ 3º - Do requerimento deverá constar, com clareza e precisão, o fato a ser investigado, considerando-se tal o acontecimento, devidamente caracterizado, de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica ou social do Estado.

§ 4º - Não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matéria pertinente às atribuições do Governo Federal ou do Poder Judiciário.

§ 5º - Só serão objeto de investigação por Comissão Parlamentar de Inquérito as matérias pertinentes às atribuições dos Municípios quando houver razoáveis indícios da ocorrência de fatos que autorizem a decretação da intervenção do Estado (Constituição do Estado, artigo 25) (RIO GRANDE DO NORTE, 2003).

Dessa forma, para que as CPI's não sejam instaladas, podem ocorrer duas situações: o número de assinaturas ser inferior a 1/3 do número total de deputados; a não-aprovação do requerimento pelo Plenário. Assim, durante o processo de tramitação do requerimento para instalações das CPIs, o governo pode buscar movimentar suas bases parlamentares para derrubar os requerimentos.

Como visto, durante as duas legislaturas em análise, o governo conseguiu formar maioria parlamentar. Esse dado sugere, *a priori*, uma relativa dificuldade para que se instaure uma CPI, comprometendo, dessa forma, a *accountability* horizontal no Rio Grande do Norte durante esse período.

No entanto, para que pudéssemos fazer uma análise mais fiel do nível de *accountability* da ALERN, seria necessária a apuração de alguns dados referentes às legislaturas em questão. A quantidade de CPIs requeridas, aprovadas, instaladas e concluídas seriam fundamentais pra esta investigação, na medida em que possibilitaria um quadro do comportamento parlamentar

frente a sua função fiscalizadora. Os requerimentos são bons indicadores de que o parlamentar, sobretudo pertencente à bancada oposicionista, está cumprindo com suas prerrogativas de fiscalizar possíveis irregularidades. O número de aprovações de CPIs, comparado com o número de requerimentos, bem como o número de CPIs concluídas frente às instaladas, permitiria discutir o grau de dificuldade da efetivação da fiscalização da oposição<sup>2</sup>.

Contudo, não tivemos como checar essas informações mediante a consulta das publicações oficiais da ALERN, mas apenas por meio de informações contidas em meios digitais informativos<sup>3</sup>. Não obstante, sem comprometer aqui a relação entre o processo de instaurações de CPIs e o nível de *accountability* legislativa - mas tendo ciência da necessidade de um ulterior tratamento analítico a partir dos dados elencados como fundamentais à análise - nos restringiremos ao tratamento das CPIs instaladas e concluídas.

Durante os anos que seguiram as legislaturas em questão, alguns “escândalos” fizeram parte do Governo Garibaldi, o que permitiu a discussão e, em alguns casos, a criação de CPIs. De acordo com nossa pesquisa documental-informativa, foram quatro (04) episódios que exigiram instalações de CPIs: os casos da merenda escolar, da venda da COSERN, do Leite e o caso Gusson. O quadro abaixo mostra em que resultaram essas discussões.

EPISÓDIOS	RESULTADO
Merenda Escolar	CPI instalada e concluída/1997
Venda da COSERN	CPI instalada e concluída/ 1999
Caso Gusson	Não Instalada CPI
Caso do Leite	CPI instalada na legislatura ulterior

<sup>2</sup> Além dessas dificuldades, a CPIs podem ser encerradas antes de serem apurados todos os fatos necessários para a fiscalização efetiva das supostas irregularidades, tornando o relatório final superficial e, portanto, falho para a efetivação da *accountability*.

<sup>3</sup> As principais fontes foram encontradas no formato digital de alguns dos principais jornais do Rio Grande do Norte, que podem ser encontrados nos sítios [www.tribunadonorte.com.br](http://www.tribunadonorte.com.br), [www.dnonline.com.br](http://www.dnonline.com.br) e <http://www.correiodatarde.com.br>.

Assim, em 08 (oito) anos de mandato, apenas duas CPIs foram instaladas e concluídas. Enquanto indicador da atividade fiscalizadora, esses números sugerem um baixo grau da atividade de fiscalização da ALERN, tendo em vista o tempo das legislaturas e a quantidade de episódios em questão.

Embora os trâmites legislativos das proposições de CPIs (desde as acusações, os requerimentos e relatórios finais) devessem ser tomados como base para esta análise, podemos questionar a razão dos baixos números de CPIs.

Na legislatura 1995-1998, em que o governo Garibaldi contou com 19 deputados, uma ampla maioria parlamentar, apenas uma CPI foi instalada. Para a instalação de uma CPI, 8 assinaturas deveriam ser conseguidas e a oposição contava com apenas 5 deputados, o que dificultaria a atuação da bancada oposicionista para a criação de CPIs.

Na legislatura seguinte, a base de sustentação do governo contou com 15 deputados, enquanto a oposição, junta, contava com 9 parlamentares. Portanto, havia uma possibilidade de haver um maior número de CPIs, na medida em que a base opositora poderia colher as assinaturas necessárias. Contudo, apenas uma CPI foi criada nesse período.

O fato de a CPI do leite ter sido realizada na legislatura seguinte e o Caso Gusson não ter sido matéria de CPI evidencia uma falha na fiscalização da ALERN na legislatura 1999-2002, momento em que a oposição tinha assinaturas necessárias.

No caso Gusson, essa falha na função fica ainda mais evidente se entendidos os fatos ocorridos. Em pronunciamento na tribuna do senado, em 2001, o senador (na época, pertencente ao PFL, hoje, DEMOCRATAS), José Agripino Maia cobra investigação do caso, que sugeria indícios de que haveria no Governo do Rio Grande do Norte, superfaturamento de obras, influência no pagamento de precatórios trabalhistas, tráfico de influências, entre outras irregularidades. Após explicar os fatos que ocorreram nesse caso, ele destaca:

(...) Faço parte da Oposição no Rio Grande do Norte. Diante da indignação da sociedade potiguar, que se vê agredida todos os dias por denúncias que desabonam a conduta e o caráter de muitos dos que fazem parte da vida pública no Estado, compete



à Oposição a obrigação de promover essa investigação política (...) por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito. (...) Cumprimos, nós da Oposição - do PFL, do PTB, do PT, do PDT -, o nosso dever constitucional - que é também privilégio constitucional das minorias - de solicitar a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. São 24 Deputados, e um terço seriam oito. O requerimento apresentado à Assembléia Legislativa continha não oito, mas dez assinaturas; portanto, duas a mais do que o terço regimental. Fato determinado, outra exigência regimental e constitucional para a abertura de uma CPI, também existia. A demissão dos dois Secretários de Estado, é verdade, foi por pressão da opinião pública; mas os acontecimentos que levaram à demissão já são os fatos determinados que justificam a abertura da CPI. Mas o que ocorreu? (...) em vez de agir como este Plenário, submeteu o requerimento não à Mesa, mas à Comissão de Constituição, Justiça e depois ao Plenário, onde o Governo é maioria, negando o direito constitucional das minorias de investigar os fatos por intermédio de uma CPI, desde que cumpridos os preceitos regimentais e constitucionais. No entanto, por uma manobra do Governo do Estado, a maioria governista se moveu e abafou a CPI, rasgando o Regimento da Assembléia e a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. (MAIA, 2001)

Isso demonstra que o governo dispõe de recursos que podem anular os mecanismos de fiscalização que são assegurados pelo regimento, revelando não falha no regimento interno, mas uma evidente preeminência de relações clientelistas e de patronagem, dificultado a utilização de mecanismos de fiscalização que dispõe a minoria opositora.

### **Considerações Finais**

De acordo com o que foi mostrado neste trabalho, não houve um controle institucional do Legislativo estadual norte-rio-grandense sobre o Executivo, fato que demonstra, portanto, um baixo nível de *accountability* horizontal nessa esfera da administração pública durante o período analisado.

Os desafios que a *accountability* horizontal enfrenta no Brasil estão assentados na própria relação que se estabelece entre os poderes Executivo e Legislativo. O nosso sistema eleitoral possibilita incentivos personalistas, criando um ambiente propício a cooptação de partes da oposição pelo governo.

Além disso, o regime ultrapresidencialista, que encontramos em alguns estados da federação, permite ao Executivo gozar de mecanismos que neutralizam o controle institucional pelo Legislativo, já que este passa a ser seu aliado e não mais um agente fiscalizador.

Os dois governos de Garibaldi conseguiram formar uma bancada governista majoritária logo após o período eleitoral, demonstrando sua capacidade de cooptar aliados.

Com isso, o número reduzido de CPIs que foram realizadas durante as duas administrações de Garibaldi revelaram que o governo dispõe de recursos que podem anular os mecanismos de fiscalização que são assegurados pelo regimento.

Se os interesses dos parlamentares estão restritos a atenderem suas bases eleitorais, que garantem o seu sucesso político (MELO, 2004), portanto, mais importante que encontrar falhas no governo, é garantir recursos para atender as mesmas. Assim, o grau de dependência do Legislativo em face do Executivo, sobretudo na esfera estadual, revela a dificuldade de efetivação da *accountability* horizontal no período estudado.

## Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Depto de Ciência Política-USP/Hucitec, 1998

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (Escola de Governo), 2004.

CINTRA, Antônio O. (Org) **O Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio De Janeiro:Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP Editora, 2004.

DINIZ, Simone. **Interações Entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LACERDA, Alan e OLIVEIRA, Bruno Cesário. **Patronagem e formação de coalizões: o caso da Unidade Popular no RN.** Revista Cronos. V.6, n.1, p.273-287, 2006.

MAIA, José Agripino. **Pronunciamento no Senado Federal em 20/08/2001.** Disponível em [http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT\\_DISC\\_DETALHE.SHOW\\_INTEGRAL?p=317030](http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT_DISC_DETALHE.SHOW_INTEGRAL?p=317030). Acessado em 20/02/2009

MELO, Carlos. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na câmara dos deputados (1985-2002).** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Revista de Sociologia e Política, nº 25. Curitiba, p.165-78, 2005.

OLIVEIRA, Bruno Cesário, 2004. **O legislativo e Políticas Públicas no RN.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte. Brasil.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal.** AgorA, nº 8, págs. 5-34. 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. (2003). **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte.** Natal: Assembléia Legislativa, 2003.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. (Org.) **O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, Alexandre Barreto de, 2006. **Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de accountability horizontal.** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Distrito Federal. Brasil.