



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Janaina Cristina de Oliveira

**Efetividade das Proposições Legislativas Originadas das
CPIs do Senado Federal (2003–2022): Impactos e Fatores
Determinantes**

Brasília

2025



Janaina Cristina de Oliveira

Efetividade das Proposições Legislativas Originadas das CPIs do Senado Federal (2003–2022): Impactos e Fatores Determinantes

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Área de Concentração: Direito Constitucional, Direito Parlamentar e Processo Legislativo

Orientador: Me. Marcos Evandro Cardoso Santi

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Oliveira, Janaina Cristina de.

Título: Efetividade das Proposições Legislativas Originadas
das CPIs do Senado Federal (2003–2022): Impactos e Fatores
Determinantes

Orientador(a): Me. Marcos Evandro Cardoso Santi.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso de
pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito
Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Direito Parlamentar. 2. Processo Legislativo. 3. Comissão
Parlamentar de Inquérito.

CDD XXX.XX



Janaina Cristina de Oliveira

Efetividade das Proposições Legislativas Originadas das CPIs do Senado Federal (2003–2022): Impactos e Fatores Determinantes

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar, na área de Direito Legislativo.

Aprovada em Brasília, em 19 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Marcos Evandro Cardoso Santi
Senado Federal

Prof. Me. Clay Souza Teles
Senado Federal



RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a efetividade das proposições legislativas apresentadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) criadas pelo Senado Federal no período de 2003 a 2022, buscando identificar os fatores que influenciam sua adoção, tramitação ou negligência no processo legislativo. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, com procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da consulta a artigos científicos, teses e dissertações disponíveis em repositórios digitais como Google Scholar, SciELO e BDTD. Na etapa documental, inicialmente foram analisados os relatórios finais das CPIs instaladas no período delimitado, visando ao levantamento das proposições legislativas apresentadas. Posteriormente, realizou-se o rastreamento da tramitação dessas proposições nos bancos de dados legislativos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a fim de identificar seu percurso, seu status atual e eventuais transformações em normas jurídicas. Os resultados evidenciam a complexidade que envolve a conversão das recomendações das CPIs em legislação efetiva e apontam para a influência de fatores políticos, institucionais e sociais na concretização ou no esvaziamento dessas iniciativas.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito; Efetividade Legislativa; Direito Parlamentar.



ABSTRACT

This study aims to analyze the effectiveness of the legislative proposals presented by the Parliamentary Inquiry Committees (CPIs) established by the Federal Senate between 2003 and 2022, seeking to identify the factors that influence their adoption, legislative progress, or neglect. A qualitative approach was adopted, combining bibliographic review and documentary analysis. The bibliographic research involved consulting scientific articles, theses, and dissertations available in digital repositories such as Google Scholar, SciELO, and BD TD. In the documentary stage, the final reports of the CPIs installed during the defined period were initially analyzed to identify the legislative proposals they presented. Subsequently, the legislative processes of these proposals were tracked through the databases of the Federal Senate and the Chamber of Deputies, aiming to assess their procedural paths, current status, and eventual transformation into legal norms. The results highlight the complexity involved in translating CPIs' recommendations into effective legislation and reveal the influence of political, institutional, and social factors on the success or failure of these initiatives.

Keywords: Parliamentary Inquiry Committee; Legislative Effectiveness; Parliamentary Law.



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	METODOLOGIA.....	11
3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
3.1	A separação dos Poderes e as atribuições do Legislativo.....	13
3.2	Histórico da Comissão Parlamentar de Inquérito	17
3.3	Princípios aplicáveis às CPIs.....	20
3.4	Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito	21
4	ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO	25
4.1	A Discretionalidade do Legislador	26
4.2	Os Poderes e Instrumentos de atuação Parlamentar	27
5	O PROCESSO LEGISLATIVO DAS PROPOSIÇÕES DE AUTORIA DE COMISSÕES.....	30
6	A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	33
7	ANÁLISE DAS CPIs INSTALADAS E DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS (2003-2022)	36
7.1	Trajetórias de Instalação	37
7.2	Situação dos relatórios finais	45
7.3	Proposições apresentadas pelas CPIs	46
7.4	Tipos de proposições apresentadas	48
7.5	Situação das Proposições de autoria das CPIs (tramitação, arquivamento, rejeição ou aprovação)	50
7.6	Proposições transformadas em norma jurídica	54
7.6.1	A Efetividade das CPIs e a percepção social: uma análise crítica	57
7.7	Proposições ainda em tramitação.....	59
8	CONCLUSÃO.....	64



1 INTRODUÇÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) constituem instrumentos essenciais para o exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo brasileiro, atuando na preservação da probidade administrativa e no controle dos atos de gestão pública. Conforme observa Gomes (2016), tratam-se de projeções orgânicas do Legislativo voltadas à investigação de fatos determinados, dentro de prazo certo, com poderes próprios de autoridades judiciais. No mesmo sentido, Santi (2007) destaca que, entre os principais mecanismos constitucionais de fiscalização parlamentar, figuram a interpelação parlamentar, o pedido de informações, as inspeções e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e o inquérito parlamentar, no qual se insere a atuação das CPIs.

Além desses mecanismos, a estrutura de fiscalização do Legislativo compreende a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e as comissões permanentes de fiscalização e controle de cada Casa. Todos esses instrumentos se inscrevem no âmbito mais amplo dos mecanismos de accountability, essenciais para a promoção da transparência, da responsabilidade e da eficiência na administração pública, inclusive na atuação parlamentar.

Previstas no art. 58, §3º, da Constituição Federal de 1988 e regulamentadas pela Lei nº 1.579/1952, as CPIs são dotadas de poderes investigativos próprios do Judiciário e têm por finalidade apurar fatos de interesse público, propondo encaminhamentos ao Ministério Público ou, quando necessário, apresentando proposições legislativas capazes de corrigir excessos, negligências ou lacunas normativas.

Contudo, desde o início do século XXI, a imagem das CPIs no Brasil tem sido marcada por um processo de desgaste e ceticismo público. Conforme aponta Bim (2005), as CPIs são frequentemente percebidas como instrumentos populistas e ineficazes, sob o argumento de que, caso os órgãos tradicionais de investigação — como o Ministério Público e a Polícia — estivessem cumprindo integralmente suas funções, tais comissões seriam desnecessárias. Essa percepção, ainda que simplificadora, evidencia a necessidade de examinar criticamente a efetividade concreta das CPIs no sistema político brasileiro.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa, cuja questão central consiste em investigar se as propostas legislativas formuladas pelas Comissões



Parlamentares de Inquérito no âmbito do Senado Federal resultam, efetivamente, em mudanças legislativas concretas, ou se, ao contrário, tendem a ser negligenciadas após a conclusão dos trabalhos investigativos. Complementarmente, busca-se responder quais fatores determinam a implementação ou o abandono dessas recomendações legislativas.

Parte-se da hipótese de que a efetividade das proposições legislativas oriundas das CPIs está condicionada a variáveis como o interesse político, a repercussão midiática, a complexidade jurídica das propostas e o grau de apoio institucional dentro do Congresso Nacional.

O objetivo geral deste estudo é analisar a efetividade das proposições apresentadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado Federal no período de 2003 a 2022, identificando os fatores que influenciam sua adoção, transformação em norma jurídica ou negligência. Para alcançar esse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- Mapear as propostas legislativas oriundas das CPIs instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022;
- Verificar o destino dessas proposições no processo legislativo, distinguindo aquelas que resultaram em normas jurídicas daquelas que foram arquivadas ou estagnadas;
- Avaliar os fatores políticos, jurídicos e institucionais que condicionam a implementação ou o abandono das proposições legislativas;
- Investigar o papel da pressão política e da opinião pública no processo de efetivação ou de negligência das propostas legislativas oriundas das CPIs;
- Analisar criticamente a percepção social sobre a efetividade das CPIs como instrumentos de fiscalização parlamentar;

Para a consecução desses objetivos, adota-se uma abordagem qualitativa, combinando a revisão bibliográfica com a análise documental de relatórios de CPIs e da tramitação legislativa de proposições decorrentes dessas investigações. O método de raciocínio empregado é o dedutivo, partindo da análise de princípios gerais sobre o controle parlamentar para, a partir deles, interpretar criticamente o desempenho das CPIs no cenário legislativo brasileiro contemporâneo.

Para alcançar seus objetivos, este trabalho organiza-se em oito capítulos. Após a introdução e a descrição dos procedimentos metodológicos adotados, o referencial teórico apresenta os conceitos fundamentais sobre a separação dos



poderes, o histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), seus princípios constitucionais e seus limites e atribuições. Em seguida, analisam-se aspectos gerais do processo legislativo das comissões e o papel das CPIs como instrumentos de produção normativa. Na parte empírica, mapeiam-se as CPIs instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, examinando a situação dos relatórios finais, a quantidade e o tipo de proposições apresentadas, o índice de transformação dessas proposições em normas jurídicas e sua situação atual no processo legislativo. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com a sistematização dos principais achados e a identificação de desafios e possibilidades para o aprimoramento da atuação das CPIs no fortalecimento da efetividade legislativa.

A seguir, detalham-se os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa.



2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada pela combinação entre a revisão bibliográfica e a análise documental. Essa estratégia metodológica é adequada ao objetivo de compreender, em profundidade, a efetividade das propostas legislativas oriundas das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal no período de 2003 a 2022, bem como os fatores que condicionam sua adoção, transformação em normas jurídicas ou abandono.

O método de raciocínio utilizado é o dedutivo, partindo da análise de princípios gerais do controle parlamentar, dos fundamentos constitucionais das CPIs e da teoria da efetividade legislativa, para, em seguida, interpretar criticamente o desempenho concreto dessas comissões no contexto legislativo brasileiro contemporâneo. Conforme conceitua Prodanov (2013), o método dedutivo busca a partir de postulados universais ou conceitos amplos chegar a conclusões específicas, o que se revela pertinente para a análise do funcionamento das CPIs em seu cruzamento com a prática legislativa.

A revisão bibliográfica envolveu a análise de livros, artigos científicos, dissertações e teses voltados ao estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito, do processo legislativo e dos mecanismos de fiscalização parlamentar, bem como de temas correlatos como accountability, controle político e direito constitucional. As fontes bibliográficas foram obtidas em bases digitais como Google Scholar, SciELO e Banco de Teses e Dissertações da CAPES (BDTD), utilizando-se de palavras-chave como “Comissões Parlamentares de Inquérito”, “CPIs”, “processo legislativo”, “accountability parlamentar” e “efetividade legislativa”.

No que concerne à análise documental, foram inicialmente identificadas e selecionadas todas as CPIs instaladas no âmbito do Senado Federal entre 2003 e 2022, com base nos registros disponíveis nos sites institucionais do Senado e em suas publicações oficiais. Em seguida, procedeu-se à leitura e análise dos relatórios finais dessas comissões, com o objetivo de mapear as propostas legislativas nelas contidas — sejam projetos de lei, propostas de emenda constitucional ou sugestões legislativas encaminhadas às Casas Legislativas.

Posteriormente, as proposições legislativas derivadas dos relatórios das CPIs foram rastreadas nos sistemas de tramitação legislativa do Senado Federal e da



Câmara dos Deputados, com o objetivo de verificar seu percurso: tramitação, arquivamento, rejeição, aprovação ou transformação em norma jurídica. A análise permitiu mensurar a efetividade quantitativa dessas proposições e identificar padrões e variáveis que influenciaram seu sucesso ou insucesso.

Além do levantamento empírico, a pesquisa refletiu criticamente sobre a percepção social acerca da efetividade das CPIs, com base em estudos doutrinários e dados secundários, reconhecendo o descrédito social frequentemente associado a essas comissões e seus impactos políticos.

Como recorte metodológico, foram consideradas apenas CPIs efetivamente instaladas e com relatório final aprovado, desconsiderando-se iniciativas arquivadas antes da instalação formal ou interrompidas sem conclusão. Tal delimitação visou assegurar a consistência e a comparabilidade dos dados analisados.

A análise dos resultados pautou-se em critérios qualitativos de efetividade legislativa — entendida não apenas como conversão formal de proposições em leis, mas também como seu impacto potencial na agenda política e na dinâmica institucional do Parlamento.

Reconhecem-se, entretanto, algumas limitações da pesquisa, notadamente a heterogeneidade dos relatórios das CPIs em termos de conteúdo e qualidade, a dificuldade de acesso a documentos complementares em alguns casos, e as variáveis externas ao Legislativo que podem ter influenciado a tramitação ou rejeição das proposições — fatores que, embora considerados na interpretação dos dados, podem relativizar algumas conclusões.



3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 A separação dos Poderes e as atribuições do Legislativo

A teoria da separação dos poderes, sistematizada por Montesquieu em sua obra *O Espírito das Leis*, encontra-se consagrada no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a tripartição dos poderes do Estado Brasileiro, com o objetivo de garantir uma gestão pública mais impensoal, democrática e sujeita a freios e contrapesos.

Embora a sistematização tenha sido realizada por Montesquieu, a ideia de separação das funções estatais remonta à Antiguidade Clássica. Platão e, sobretudo, Aristóteles já esboçavam distinções entre os poderes em suas reflexões filosóficas. Aristóteles, em *A Política*, defendia a divisão de funções essenciais ao Estado, associando a política à ciência prática que orienta as ações humanas para o bem comum. Como ressalta Pelicioli (2006), *A Política* não se limita ao estudo dos poderes políticos, mas também analisa a estrutura e o comportamento das autoridades administrativas e judiciais, reconhecendo como elementos essenciais do Estado a população, o território e a autoridade política.

A conexão entre ética e política é central no pensamento aristotélico. Em *Ética a Nicômaco*, Aristóteles define a política como a ciência que utiliza as demais para legislar sobre o que se deve ou não fazer. O respeito ao direito, para ele, constitui a base da vida em sociedade, sendo os juízes seus primeiros órgãos. Segundo Pelicioli (2006, p. 22), Aristóteles entende que: "O homem, por natureza, é um animal cívico, mais social do que qualquer outro, reunindo-se em sociedade para satisfazer suas necessidades físicas e intelectuais."

A partir dessa concepção de sociabilidade natural, Aristóteles classifica as constituições políticas em justas e injustas. As constituições justas — monarquia, aristocracia e república — são aquelas voltadas ao bem coletivo, enquanto as constituições injustas — tirania, oligarquia e democracia — atendem apenas aos interesses dos governantes. Conforme descreve Pelicioli (2006, p. 22-23):

As Constituições justas são as divididas em: monarquia, que é o governo de um só que cuida do bem de todos; aristocracia, que é o governo dos virtuosos que cuidam do bem de todos, sem atribuir-se privilégios; república, que é o governo popular que cuida do bem de toda a cidade. E as Constituições injustas dividem-se em: tirania, que consiste no governo de um só que procura o interesse próprio; oligarquia, definida como governo dos ricos que procuram unicamente



o bem econômico próprio; e democracia, que consiste no comando da massa popular em diminuir toda a diferença social (Pelicioli, 2006, p. 22-23).

Com a modernidade, a teoria da separação dos poderes foi reelaborada como resposta ao absolutismo. John Locke, em sua obra *Segundo tratado sobre o governo civil* (1994), introduziu a distinção entre três funções essenciais: o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Federativo — este último responsável pela segurança e pelas relações exteriores da comunidade. Para Locke (1994, p. 170), o Legislativo é o primeiro e mais importante dos poderes, devendo ocupar posição de primazia sobre os demais. Embora todos os poderes devessessem integrar o mesmo governo para assegurar a unidade e a eficiência do Estado, era fundamental que preservassem sua autonomia funcional. A separação dos poderes, na teoria lockeana, decorre da concepção de estado de natureza, no qual os homens são iguais e independentes, exigindo, na vida civil, estruturas distintas para legislar, executar as leis internas e proteger a coletividade no plano externo.

Embora a ideia de separação dos poderes tenha antecedentes, é Montesquieu quem lhe confere sua formulação clássica. Em *O Espírito das Leis* (2000), o autor sustenta que a liberdade política exige a separação entre o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Para ele, o Legislativo, responsável pela criação, modificação e revogação das leis, representa verdadeiramente o povo; já o Executivo, por demandar ações rápidas e decisivas, deveria ser exercido por um monarca. O Judiciário, por sua vez, cabe à solução dos conflitos que ameaçam a convivência social. Como afirma Montesquieu (2000, p. 81), a separação dos poderes tem como fundamento garantir a máxima liberdade dentro dos limites estabelecidos pela lei. Quando essas leis são desrespeitadas, a liberdade desaparece, pois se abre espaço para a prática de atos ilícitos que comprometem a harmonia social. Dessa forma, para preservar a liberdade e prevenir a arbitrariedade e a opressão, é imprescindível que os três poderes atuem de forma independente, cada qual cumprindo suas funções específicas, mas limitados pela estrutura legal comum.

Nas palavras de Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade; [...] Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do Poder Legislativo e do Executivo (Montesquieu, 2000, p. 168).



Essa inovação é destacada por Pedro Lenza (2008), para quem o grande avanço de Montesquieu não reside apenas na identificação das três funções estatais, mas na vinculação de cada uma delas a órgãos distintos, autônomos e independentes. Como afirma o autor:

O grande avanço trazido por Montesquieu não foi a identificação do exercício de três funções estatais. De fato, partindo deste pressuposto aristotélico, o grande pensador francês inovou, dizendo que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Tal teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos como as revoluções americana e francesa, consagrando-se na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e Cidadão, em seu art. 16. Por meio de tal teoria, cada Poder exercia uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente. Assim cada órgão exercia somente a função que fosse típica, não mais sendo permitido a um único órgão legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como se percebia no absolutismo. Tais atividades passaram a ser realizadas, independentemente, por cada órgão, surgindo, assim, o que se denominou teoria dos freios e contrapesos (Lenza, 2008. p.337)

al formulação não apenas estruturou movimentos históricos como a Revolução Americana e a Revolução Francesa, mas também se consagrou em documentos fundamentais, a exemplo da *Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão*.

Lenza (2008, p. 339) ainda adverte que a expressão "tripartição de poderes" pode ser imprecisa, pois o poder estatal é uno, manifestando-se por meio de diferentes funções atribuídas a órgãos específicos. Dessa forma, a separação entre Legislativo, Executivo e Judiciário visa impedir a concentração de poder e garantir a liberdade, sem implicar uma autonomia absoluta, mas sim uma atuação harmônica e interdependente entre os poderes

Nessa perspectiva, Lima, Pieve e Aguiar Filho (2011) observam que, embora cada poder exerça funções típicas, também desempenha funções atípicas, o que reafirma o princípio da colaboração entre os poderes e evidencia que a separação não implica isolamento absoluto. No entanto, a separação de funções — especialmente entre o poder de julgar e os poderes Legislativo e Executivo — é condição necessária para evitar a arbitrariedade e assegurar a liberdade dos cidadãos, como adverte Milanez (2017, online).

Além disso, a atuação dos Poderes da República expressa a vontade humana organizada na estrutura estatal. A função legislativa, segundo José Afonso da Silva (2005, p. 108), "consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e



inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis". Com base no sistema de freios e contrapesos e na harmonia entre os poderes, além de legislar, cabe ao Poder Legislativo exercer as funções de fiscalização e controle dos atos do Executivo, conforme previsto no artigo 49, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

A função fiscalizadora do Poder Legislativo é fundamental para assegurar que a administração pública atue com eficiência e transparência. Como destaca Baracho (2001, p. 3), a fiscalização visa evitar a negligência, a desonestade e o abuso de poder, sendo indispensável para a preservação do Estado Democrático de Direito. José Afonso da Silva (2010) acrescenta que o controle exercido pelo Legislativo pode ocorrer mediante atos próprios, como a aprovação de decretos legislativos ou resoluções, sem a necessidade de participação do Executivo, deliberando, por exemplo, sobre a sustação de atos normativos, a fixação de situações de julgamento técnico e a concessão de autorizações específicas.

O autor ainda discrimina os principais instrumentos de fiscalização e controle a cargo do Legislativo, entre os quais se destacam:

a) a formulação de pedidos de informação a ministros de Estado ou a qualquer autoridade ou órgão subordinado à Presidência da República, cuja negativa configura crime de responsabilidade (art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988);

b) o exercício do controle externo em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com a comissão mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

c) a fiscalização dos atos da administração pública indireta, abrangendo autarquias e fundações públicas;

d) a realização do processo de tomada de contas no caso de o Presidente da República não apresentar a prestação de contas no prazo legal;

e) o controle sobre nomeações para cargos relevantes, como a aprovação dos ministros indicados ao Supremo Tribunal Federal (art. 52, III, "a", da Constituição Federal);

f) a participação na supervisão da dívida pública.

De modo complementar, Baracho (2001, p. 4) ressalta que o poder investigativo é fundamental para a atuação legislativa eficaz, servindo como os "olhos e ouvidos" do Congresso Nacional. Sem esse poder, o Legislativo perderia sua capacidade de exercer suas funções constitucionais de maneira prudente e eficaz. Como destaca o autor: "Um Congresso não informado, seguramente, perderá grande



parte do respeito e da confiança do povo. É através do uso de seu poder de investigação que o Congresso obtém dados necessários [...]” (Baracho, 2001, p. 4).

Nesse sentido, o poder de instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito emerge como um instrumento privilegiado de fiscalização e investigação legislativa. Devido à sua relevância para a dinâmica institucional do controle estatal, o estudo das CPIs será abordado de forma específica e aprofundada na próxima subseção.

3.2 Histórico da Comissão Parlamentar de Inquérito

O Parlamento tem origem no período da Baixa Idade Média (séculos XI a XV), com a finalidade de fiscalizar as finanças do monarca e realizar atos investigatórios impulsionados por comoção popular (Lesch, 2014). Nesse contexto inicial, a função típica do Poder Legislativo era a fiscalização do Executivo, enquanto a competência de legislar, de votar e aprovar leis, emergiu apenas posteriormente, nas repúblicas ocidentais.

Embora as raízes parlamentares estejam associadas à Inglaterra, foi nos Estados Unidos que o poder fiscalizatório do Legislativo se expandiu, consolidando-se com a criação, em 1792, de uma comissão destinada a investigar supostos crimes cometidos por comandantes militares contra populações nativo-americanas (Lesch, 2014).

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito já integravam as funções do Legislativo desde o Império, ainda que a Constituição de 1824 não fizesse menção expressa a esse mecanismo. Segundo Nina (2005, p. 368), a ausência de vedação permitiu à Câmara dos Deputados instaurar diversas “comissões auxiliares”, destinadas a investigar temas como comércio, agricultura, indústria e finanças.

Sob a Constituição de 1891, tampouco havia previsão específica sobre os inquéritos parlamentares, mas essa omissão normativa não impediu a prática investigativa no Congresso Nacional. Como observa Sampaio (1964), mesmo sem previsão expressa, instauraram-se comissões investigativas parlamentares. Baracho (2001, p. 104) reforça que “apesar da ausência de preceito constitucional, foram propostos na Câmara 19 (dezenove) inquéritos parlamentares”.

Nina (2005, p. 368) complementa que “nem o silêncio constitucional sobre o tema, nem a falta de previsão legal impediram o Legislativo de realizar investigações”. Assim, a prática dos inquéritos parlamentares consolidou-se ao longo da vigência da Carta de 1891, mesmo sem previsão textual.



A Constituição de 1934 representou um marco ao elevar as comissões parlamentares de inquérito à categoria constitucional, inspirada na Constituição de Weimar (Dutra, 2020, p. 95). Ainda que restringisse a criação de CPIs à Câmara dos Deputados, excluindo o Senado, introduziu inovações significativas, como a necessidade de fato determinado e a aprovação por um terço dos membros da Casa (Brasil, 1934, art. 36).

Durante o Estado Novo, sob a Constituição de 1937, não houve qualquer previsão sobre as CPIs, o que reflete o autoritarismo do período. Como destaca Nina (2005, p. 369):

Vivia-se o 'Estado Novo', período histórico no qual Getúlio Vargas dominava autoritariamente o cenário político, tutelava os três poderes da República e não admitia interferência no Poder Executivo. Daí a ausência do instituto da comissão parlamentar de inquérito no texto constitucional.

Com o advento da Constituição de 1946, reinstituíram-se as CPIs, refletindo o ambiente democrático e o desejo de fortalecer o controle sobre o Executivo. Essa Carta instituiu o princípio da colegialidade e a proporcionalidade partidária na composição das comissões (Nina, 2005, p. 369), além de permitir a participação do Senado no processo investigativo (Brasil, 1946, art. 53).

A Constituição de 1967 (art. 39) incorporou formalmente a obrigatoriedade de investigação de fato determinado e prazo certo. Com o recrudescimento do regime militar, a Emenda Constitucional de 1969 impôs novos limites às CPIs, como destaca Lima, Pieve e Aguiar Filho (2011, p. 498):

O texto constitucional imposto pelo recrudescimento da ditadura militar manteve a obrigação de que o prazo de funcionamento fosse definido a priori. Determinou, ainda, mediante disposição presente na alínea b do art. 30, que não seria permitido a criação de novas CPIs, caso houvesse cinco em funcionamento. Para que tal determinação fosse alterada, o quórum para aprovação deveria passar de um terço para a maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

A Constituição Federal de 1988, reafirmando o espírito democrático, manteve a exigência de fato determinado e prazo certo, mas ampliou significativamente os poderes das CPIs. Segundo dispõe o art. 58, §3º:

O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar



depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; [...] § 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, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (Brasil, 1988, art. 58).

A inovação da Constituição Cidadã consistiu na atribuição de poderes próprios das autoridades judiciais às CPIs. Desde então, comissões parlamentares de grande relevância foram instauradas, desempenhando papel fundamental na exposição de irregularidades e no fortalecimento da accountability pública.

Entre essas CPIs destaca-se a CPMI dos Atos Ilícitos e, especialmente, a CPMI PC Farias, criada a partir do Requerimento n. 52, de 1992. Esta comissão revelou um sofisticado esquema de corrupção, culminando no processo de impeachment do presidente Fernando Collor (Martuscelli, 2010). O Relatório Final da CPMI PC Farias registrou:

[...] O empresário Paulo César Farias, montou, em nome do presidente da República, um verdadeiro Ministério paralelo, para cobrar ‘pedágio’ ou participação irregular sobre a liberação de verbas públicas. [...] Os indícios apontam para a acintosa montagem de uma operação intencional, com vistas em abrir um espaço, no âmbito da administração dos negócios públicos, para que nele agissem e ajam agentes internos e externos à gestão pública, de modo a auferirem vantagens e benefícios ilícitos e ilegais. Corretores de verbas públicas pululam, sem pejo, infiltrando-se até na mais comezinha das liberações rotineiras (Brasil, 1992, p. 31).

Outro exemplo relevante foi a CPI da Pedofilia, instaurada em 2008, que revelou uma complexa rede de exploração infantil, identificou falhas institucionais e estimulou importantes reformas legislativas. As propostas decorrentes dessa CPI resultaram em mudanças normativas no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código Penal, como a promulgação da Lei nº 11.829/2008, que prevê pena para a posse de material pornográfico infantil, e da Lei nº 13.441/2017, que regulamentou a atuação de policiais infiltrados na internet.

A evolução das CPIs no Brasil evidencia a capacidade do Parlamento de se adaptar às demandas sociais por transparência e responsabilidade. Mesmo em períodos de autoritarismo e lacunas normativas, a prática investigativa permaneceu como instrumento crucial de controle democrático.



Atualmente, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) desempenham um papel central na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais, reafirmando o compromisso do Parlamento com a integridade institucional e a accountability. Ao possibilitar a correção de irregularidades e propor inovações legislativas, as CPIs contribuem para o aperfeiçoamento do Estado e o fortalecimento do equilíbrio entre os poderes, promovendo debates públicos qualificados e reforçando a consolidação do Estado Democrático de Direito.

3.3 Princípios aplicáveis às CPIs

Os princípios são considerados mandamentos nucleares do sistema jurídico, funcionando como verdadeiro alicerce do ordenamento. Eles se irradiam sobre as normas jurídicas, compõem seu espírito e servem como critério para interpretação e aplicação das leis. Nesse sentido, Bandeira de Mello (1986) afirma que os princípios compõem a lógica e a racionalidade do ordenamento jurídico, conferindo-lhe harmonia e coesão interna.

Em situações de colisão entre princípios constitucionais, aplica-se o critério da ponderação, especialmente desenvolvido na doutrina alemã, com destaque para o princípio da proporcionalidade. Robert Alexy (2006) observa que a proporcionalidade é composta por três máximas parciais: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (*stricto sensu*). Como esclarece o autor: “As máximas da adequação e da necessidade expressam a exigência – contida na definição de princípio – de uma máxima realização em relação às possibilidades fáticas” (Alexy, 2006, p. 588).

No âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, alguns princípios constitucionais adquirem centralidade especial em sua atuação. O primeiro deles é o princípio da legalidade estrita, que estabelece que todos os cidadãos e a Administração Pública estão submetidos ao império da lei. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso II, consagra esse comando fundamental ao dispor que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988). Esse princípio reafirma o compromisso do Estado com o regime democrático e rechaça qualquer prática de arbítrio, conforme os fundamentos do art. 1º da mesma Constituição.

Outro princípio fundamental é o da publicidade, que impõe a ampla divulgação dos atos administrativos, salvo nas hipóteses de sigilo previstas em lei. Embora a Constituição não discipline de forma expressa a publicidade dos trabalhos das CPIs,



a analogia com a atuação das autoridades judiciais, que também detêm poderes investigatórios e estão submetidas a esse princípio (art. 93, inciso IX), justifica sua aplicação (Brasil, 1988). Peixoto (2007) igualmente defende a incidência do princípio da publicidade nos procedimentos das CPIs, reforçando seu papel de garantir a transparência dos atos investigativos perante a sociedade.

A proteção ao contraditório e à ampla defesa também é plenamente aplicável às CPIs. Tais princípios asseguram aos investigados e às testemunhas o direito à informação e à manifestação, consolidando as garantias fundamentais no âmbito das investigações parlamentares. A ampla defesa se desdobra em duas vertentes: a autodefesa, de caráter facultativo, que confere ao investigado o direito de permanecer em silêncio, e a defesa técnica, exercida por advogado ou representante legal (Peixoto, 2007).

Ainda no tocante à regularidade dos atos, destaca-se o princípio da fundamentação expressa, também denominado princípio da motivação suficiente, o qual impõe que todas as deliberações administrativas sejam devidamente justificadas, sob pena de nulidade. Tal exigência encontra amparo no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Anele (2022) ressalta que os parlamentares que integram as CPIs exercem função análoga à dos magistrados, o que os obriga a fundamentar adequadamente seus atos e decisões.

Dessa forma, observa-se que a atuação das CPIs deve ser rigorosamente pautada pelos princípios constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito, especialmente os princípios da legalidade, da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e da fundamentação. O respeito a essas diretrizes não apenas assegura a legitimidade das investigações parlamentares, mas também preserva a confiança pública na atuação das CPIs como instrumentos essenciais de fiscalização e de controle do poder estatal.

3.4 Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito

O Poder Legislativo tem como principal atribuição a elaboração de normas, exercendo a chamada função legiferante. No entanto, essa não é sua única competência. O Parlamento também desempenha um papel essencial na representação da sociedade e na fiscalização dos demais poderes e da Administração Pública (Schier, 2005). Nesse contexto, as Comissões Parlamentares de Inquérito



(CPIs) surgem como instrumentos fundamentais para assegurar a efetividade dessas funções constitucionais.

Conforme já mencionado, as CPIs constituem mecanismos de fiscalização e investigação parlamentar, sendo uma das formas mais efetivas de participação popular no sistema político (Baracho, 2001). Para Anele (2022), as CPIs possuem múltiplas finalidades — legislar, controlar, julgar, punir ou exercer defesa —, e a existência de uma dessas finalidades é requisito essencial para sua instauração, sendo inclusive a razão para o indeferimento de muitas propostas de criação de comissões.

Sampaio (1964) aponta que o inquérito parlamentar pode ter três objetivos principais: auxiliar a atividade legiferante, servir como instrumento de controle sobre o governo e a administração pública, e informar a opinião pública. Ainda que detenham amplas competências investigativas, as CPIs não têm o poder de aplicar sanções penais nem de proferir decisões judiciais, limitando-se à coleta de informações e indícios que possam subsidiar ações do Poder Judiciário e de outros órgãos competentes.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, § 3º, estabelece que as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, podendo ser criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, separadamente ou em conjunto, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para responsabilização civil ou criminal dos infratores.

A doutrina e a jurisprudência divergem quanto ao alcance dos poderes investigativos das CPIs. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001) sustenta que os poderes das comissões devem ser interpretados de maneira ampla, não se limitando estritamente aos poderes dos magistrados. Em contrapartida, Bulos (2001, p. 58) defende entendimento restritivo:

[...] a Carta Magna dá ao juiz o monopólio da primeira e última palavra no conjunto de situações específicas, as quais não poderiam ser examinadas por terceiros, pois seria um inusitado absurdo, leigos de conhecimentos técnicojurídicos examinarem matérias afetas aos profissionais do direito, que cursaram universidade e se prepararam para desempenhar o *munus judicant*.

A comparação entre o inquérito parlamentar e o inquérito policial também é relevante para compreender os poderes das CPIs. Segundo Santi (2007, p. 32):



Em comparação com o inquérito policial, o inquérito de natureza parlamentar apresenta grandes vantagens, pois a CPI pode realizar determinadas diligências ou obter informações sigilosas sem a necessidade da prévia autorização judicial, diferentemente do que ocorre no inquérito policial, no qual a obtenção de dados sigilosos, por exemplo, depende de ordem do Judiciário.

Esses poderes permitem que as comissões realizem intimações, requisições de documentos e aplicação de medidas coercitivas, sem a necessidade de autorização judicial. Entretanto, os limites impostos pela Constituição devem ser respeitados: as CPIs não podem julgar, sentenciar ou decretar prisões, salvo em casos de flagrante delito por desacato ou desobediência. Ainda assim, é permitido que a comissão amplie o objeto investigativo para fatos conexos, desde que devidamente fundamentados e vinculados ao escopo original (Romano, 2021).

Santi (2007) observa que a ampliação dos poderes investigativos, sem a submissão a procedimentos formais do Judiciário, gerou abusos de autoridade, especialmente na década de 1990. Tal contexto levou a importantes pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), que fixaram balizas para a atuação das CPIs:

- HC 79.812/SP: garantiu o privilégio contra a autoincriminação;
- HC 88.163-MC: reafirmou os direitos e garantias dos depoentes;
- Pet 3.550: afastou a configuração de crime de desobediência em face de descumprimento de ordem da CPI;
- MS 25.923: assegurou aos advogados o direito ao livre ingresso nas sessões, à manifestação oral, à imunidade profissional e à ampla defesa dos investigados.

Essas decisões reforçaram a proteção dos direitos fundamentais dos depoentes e consolidaram limites importantes à atuação coercitiva das CPIs (Santi, 2007).

A legislação infraconstitucional também disciplina a atuação das CPIs. A Lei nº 1.579/1952 autoriza a requisição de documentos, a convocação de testemunhas e a condução coercitiva de investigados. A Lei nº 10.001/2000 estabelece a obrigatoriedade de remessa dos relatórios finais das CPIs ao Ministério Público e a outros órgãos competentes. Já a Lei nº 13.367/2016 introduziu alterações para reforçar o respeito aos direitos fundamentais nas convocações de testemunhas.

Determinados temas, no entanto, escapam à competência das CPIs. Matérias de competência exclusiva dos Estados, da Câmara dos Deputados ou do Poder Judiciário não podem ser objeto de investigação parlamentar (Brasil, 1970, art. 146).



Essa vedação decorre do princípio da separação de poderes e da proteção da autonomia federativa. Como explica Milanez (2017), magistrados somente podem ser investigados pelas CPIs quando o objeto da investigação não disser respeito diretamente à atividade jurisdicional, sendo possível o indiciamento em casos de suspeita de crimes comuns.



4 ASPECTOS GERAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo de elaboração das leis reflete diretamente o contexto sociopolítico que envolve determinado Estado e, em especial, o funcionamento de seu Poder Legislativo. A formação das normas jurídicas não ocorre em abstrato: ela é profundamente condicionada pelos movimentos sociais, pelas pressões organizadas e pelas dinâmicas institucionais que caracterizam cada período histórico.

Neste sentido, o contexto sociopolítico abrange dois grandes vetores: de um lado, o grau de organização da sociedade civil e a influência exercida pelos grupos de interesse e pressão; de outro, a composição político-ideológica do Parlamento, determinada pelo processo eleitoral, suas articulações internas e as relações estabelecidas com os demais Poderes da República.

No plano interno do Legislativo, dois fatores são fundamentais para a compreensão da dinâmica de produção normativa: (i) a estrutura organizacional do Parlamento, que opera por meio de comissões permanentes, temporárias, especiais e, no caso específico deste estudo, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), cuja atuação legislativa é indireta, mas potencialmente transformadora; e (ii) o processo de tramitação legislativa, caracterizado por sucessivas etapas de análise, debate político e emissão de pareceres técnicos, nas quais se expressam o jogo de forças entre as bancadas parlamentares e as prioridades institucionais e governamentais de cada legislatura.

Ademais, a atuação parlamentar é fortemente marcada pela realidade política: acordos de liderança, interesses partidários, pautas de governo, mobilizações da sociedade civil organizada e crises institucionais moldam o ritmo e a direção dos projetos legislativos. A discricionariedade do legislador, portanto, não é absoluta, mas condicionada pelas circunstâncias políticas e sociais que configuram cada legislatura.

Neste cenário, a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito assume especial relevância: ao investigar fatos determinados e apresentar recomendações legislativas, as CPIs participam ativamente da dinâmica de freios e contrapesos do sistema republicano, contribuindo para o aprimoramento da ordem jurídica e para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.



4.1 A Discricionariedade do Legislador

Característica básica do processo legislativo é o elevado grau de discricionariedade do legislador e, também, do Executivo, tendo em vista o seu relevante papel na iniciativa de proposições e a prerrogativa de autoria das medidas provisórias.

Ainda que os regimentos das casas legislativas sejam repletos de regras estabelecendo os prazos de tramitação das proposições nas comissões temáticas¹ e em Plenário², quem conhece o dia a dia dos parlamentos sabe que esses prazos raramente são seguidos à risca, não existindo regras de sanção para a hipótese de descumprimento.

Uma das maneiras simplificadas de a mídia e a sociedade avaliar o desempenho de um parlamentar é pelo número (e pela qualidade) das proposições que ele apresenta. Por isso, é comum, logo no início de uma legislatura, a apresentação de grande quantidade de projetos que, como regra, enfrentarão muitos obstáculos para prosseguirem tramitando.

Por quê? Primeiro, porque praticamente todos os aspectos da vida em sociedade já se encontram legislados. Segundo, exatamente porque o Legislativo possui discricionariedade para atuar.

Diferentemente do Poder Judiciário, por exemplo, que precisa responder às demandas lhe são submetidas – dentro de determinados prazos (embora nem sempre cumpridos) – o Legislativo tem seus filtros de seleção e de formação de pautas (o Presidente da Casa, o Colégio de Líderes, os Presidentes das Comissões)³, que excluem ou atrasam a tramitação de muitos temas, em detrimento de alguns poucos.

Importante salientar que essa discricionariedade não é estática. Ao longo de quatro anos de uma legislatura vários fatores podem intervir para mudanças de pautas e rumos. Entre tais influências pode-se mencionar a conjuntura política internacional e nacional, a eleição da Mesa e de Presidentes das Comissões (no meio da Legislatura, sem possibilidade de reeleição), a atuação dos grupos de pressão e – aspecto a ser detalhado no tópico seguinte – os esforços individuais dos parlamentares e seus gabinetes, bem como das bancadas partidárias.

¹ Vide RISF, arts. 76, 80, 91, 92, 108, 118, 120, 121, 132.

² Vide RISF, arts. 172, 173, 213-B, 216, 279, 336, 345, 348, 356, 357, 358, 362, 363, 364.

³ Vide RISF, arts. 48, 66, 66-B, 66-C, 89.



Em decorrência da discricionariedade do legislador e da grande quantidade de proposições apresentadas pelos membros de uma casa legislativa (como assinalado trata-se de fator de avaliação de desempenho; portanto, apresentar projetos é elemento central na disputa do protagonismo, da mesma maneira que são os discursos ou a presença na mídia), a esmagadora maioria dos projetos normatizadores (projetos de lei e propostas de emenda à Constituição) não tem como conclusão a aprovação ou a rejeição, como seria de se supor num ambiente de regras democráticas.

Em outros termos, parte expressiva dos projetos de lei e PECs não conseguem passar por todas as etapas de tramitação, razão pela qual não chegam ao veredito final da aprovação ou da rejeição.

Como solução para essas matérias, os regimentos contemplam o instituto do arquivamento⁴, ao final da legislatura (ou de legislaturas, para proposições que cumpriram algumas etapas – porém não todas).

4.2 Os Poderes e Instrumentos de atuação Parlamentar

A segunda característica do processo de elaboração das leis que se pretende analisar neste estudo refere-se às possibilidades de atuação do parlamentar para impulsionar proposições de sua autoria ou de seu interesse. Essa característica está diretamente associada à natureza colegiada e democrática do Parlamento, que exige diálogo, articulação e negociação política para que determinada ideia ou projeto conquiste apoio e se viabilize nas diversas instâncias do processo legislativo.

No âmbito do Senado Federal, o Regimento Interno disciplina diversas etapas e instrumentos disponíveis aos parlamentares para atuação no processo legislativo, abrangendo desde a iniciativa legislativa até a definição da pauta de votações⁵.

De forma resumida, podem ser elencadas, sem pretensão de exaustividade, algumas fases e ações estratégicas que um senador pode utilizar para iniciar e/ou impulsionar uma proposição normativa — seja projeto de lei complementar, ordinária ou proposta de emenda à Constituição:

I – Iniciativa: consiste na apresentação do projeto ou da proposta. Nesta etapa, o senador poderá diligenciar junto ao Presidente do Senado para pleitear a

⁴ Vide art. 332 do RISF e art. 105 do RICD.

⁵ Vide RISF, art. 48, inciso X.



simplificação do rito, buscando a análise da matéria por um número reduzido de comissões permanentes⁶.

II – Apresentação de emendas: o parlamentar pode apresentar emendas no âmbito das comissões permanentes ou diretamente no plenário, como forma de contribuir para o aperfeiçoamento de proposições já iniciadas por outros parlamentares ou pelas próprias comissões⁷.

III – Atuação junto às Comissões Permanentes: o senador pode diligenciar junto ao(s) presidente(s) da(s) comissão(ões) para que seja rapidamente designado o relator da matéria de sua iniciativa⁸.

IV – Autodesignação como relator: alternativamente, o senador pode requerer ao presidente da comissão a sua própria designação como relator da matéria de seu interesse⁹, o que lhe garante protagonismo na condução do parecer legislativo.

V – Inclusão em pauta: tanto na condição de autor quanto de relator, o parlamentar deve ser diligente na solicitação de inclusão da matéria na pauta das comissões, buscando acelerar sua deliberação. As comissões funcionam como filtro das proposições, e raramente há prazos obrigatórios para deliberação interna, salvo previsão específica¹⁰.

VI – Colaboração com o relator: uma vez designado o relator, é estratégica a atuação colaborativa, trocando informações e contribuindo para a rápida elaboração do parecer. Essa interação visa à devolução célere do relatório à secretaria da comissão, permitindo sua inclusão em pauta¹¹.

VII – Atuação na definição da Ordem do Dia: concluída a tramitação nas comissões, ou mesmo antes disso em caso de urgência, o senador pode atuar junto ao colégio de líderes — que, embora não formalizado regimentalmente, reúne-se semanalmente para definir prioridades legislativas — e junto ao Presidente do Senado, autoridade competente para estabelecer a Ordem do Dia das sessões deliberativas¹².

⁶ Vide RISF, art. 122.

⁷ Vide RISF, art. 235, incisos I, II e III.

⁸ Vide RISF, art. 89, inciso III.

⁹ Vide RISF, art. 89, inciso III.

¹⁰ Vide RISF, art. 89, incisos III e XV.

¹¹ Vide RISF, art. 89, inciso VI, combinado com arts. 163 e 167.

¹² Vide RISF, arts. 336 a 353.



O Regimento assegura, ainda, ao senador cujo projeto tenha concluído a tramitação nas comissões, o direito de pleitear sua inclusão em pauta. Conforme dispõe o art. 173 do RISF: “Nenhum projeto poderá ficar sobre a mesa por mais de um mês sem figurar em Ordem do Dia, salvo para diligência aprovada pelo Plenário”.

VIII – Requerimento de urgência: outro instrumento relevante é o pedido de urgência, que acelera a tramitação dos projetos (ressalvadas as propostas de emenda à Constituição — PECs). A urgência pode ser requerida por líderes que, somados, representem um quarto, a maioria absoluta ou dois terços dos membros da Casa, ou ainda pelo plenário das comissões, quando a matéria já contar com parecer. A aprovação do regime de urgência permite que a proposição seja levada diretamente à deliberação do plenário, mesmo sem o pronunciamento das comissões que ainda não tenham se manifestado. Nessas hipóteses, a proposição poderá receber pareceres em plenário, em substituição às manifestações que, ordinariamente, seriam proferidas pelas comissões.

IX – Atuação na Câmara dos Deputados: nas matérias sujeitas à tramitação bicameral, o senador pode também acompanhar e articular a tramitação na Câmara dos Deputados, seja diretamente, seja por meio de seus líderes ou de integrantes da bancada partidária.

A sistemática apresentada evidencia que o êxito de uma proposição legislativa não depende apenas da qualidade técnica da proposta ou de sua relevância temática, mas também — e especialmente — da habilidade do parlamentar em mobilizar os instrumentos regimentais disponíveis e em atuar estrategicamente em todas as fases do processo legislativo.

Assim, o protagonismo legislativo requer não apenas iniciativa, mas também articulação política consistente, diligência nas comissões, capacidade de negociação e influência na definição das pautas de votação. A compreensão desses aspectos é fundamental para a análise da efetividade das proposições legislativas oriundas das comissões parlamentares, especialmente daquelas apresentadas pelas comissões parlamentares de inquérito.



5 O PROCESSO LEGISLATIVO DAS PROPOSIÇÕES DE AUTORIA DE COMISSÕES

A dinâmica do processo legislativo no Brasil reflete a complexidade e a pluralidade das formas pelas quais as normas jurídicas são concebidas e transformadas. Um dos principais elementos desse mecanismo é o poder de iniciativa — não apenas dos parlamentares individualmente, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, mas também das comissões do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, sejam elas permanentes ou temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Conforme dispõe o art. 61, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem como os arts. 37, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e 150, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), essas comissões detêm a prerrogativa de apresentar proposições que expressam debates técnicos, investigações e análises especializadas no ordenamento jurídico.

Essa capacidade de articular e propor mudanças normativas — seja por meio de projetos de lei, decretos legislativos ou resoluções — constitui um dos momentos mais relevantes na formação das leis, pois materializa o exercício do poder político e a definição dos interesses que serão tutelados pela ordem jurídica.

Segundo Oliveira (2023, p. 336), "a iniciativa parlamentar de projetos de lei ordinária ou complementar cabe não apenas aos Deputados Federais e Senadores, mas também às Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional". Essa prerrogativa estende-se também aos projetos de decreto legislativo e de resolução, conforme estabelecido nos regimentos internos das casas legislativas.

Nessa mesma linha, José Afonso da Silva (2010, p. 146) ressalta:

A iniciativa legislativa é, talvez, o ato de maior relevo no processo legislativo, pois não se resume no direito de apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Este é um momento instrumental da iniciativa, porque o projeto de lei é mero instrumento formal da atuação do poder de iniciativa legislativa, que é um momento culminante da atuação do poder político no processo de formação das leis.

A iniciativa legislativa das comissões, portanto, representa uma forma de concretização do poder político na definição das normas jurídicas. Silva (2010, p. 146) observa que "quem tem o poder de iniciativa detém o domínio do processo de formação das leis" e, portanto, "define que interesses devam ser tutelados pela ordem jurídica". Contudo, o autor também adverte que esse domínio pode ser mitigado pelo



poder de emenda parlamentar, que permite modificações nos projetos de lei durante sua tramitação.

Em regra, as comissões podem apresentar projetos de lei sobre diversos temas, respeitando as competências privativas dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como de órgãos autônomos como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Ademais, determinados temas são de iniciativa exclusiva dos colegiados legislativos, conforme disposto nos arts. 98, III; 101, III; 386, III; 388; 390, I; 393, parágrafo único; e 394, parágrafo único, I, do RISF.

Entretanto, as comissões não possuem competência para serem autoras de propostas de emenda à Constituição (PECs), uma vez que não integram o rol de legitimados previsto no art. 60 da Constituição Federal. Como esclarece Oliveira (2023), para que uma PEC possa tramitar, é necessário que a iniciativa seja formalmente subscrita por um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa, o que, em regra, supera o número de integrantes das comissões. No caso das CPIs do Senado Federal, por exemplo, um relatório que conclua pela apresentação de uma PEC deverá ser subscrito por, no mínimo, 27 senadores, os quais figurarão como autores formais da proposta.

Considera-se de autoria de comissão a proposição apresentada com esse caráter formal, nos termos do art. 245, *caput*, do RISF. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, essas proposições devem ser assinadas pelo presidente do colegiado e acompanhadas da lista de presença da reunião em que foram aprovadas, contendo pelo menos a maioria dos membros da comissão.

O trâmite das proposições de autoria de comissão, embora apresente peculiaridades, não configura um rito especial, mas uma variação do procedimento ordinário (Oliveira, 2023). No âmbito do Senado Federal, essas proposições podem ser submetidas diretamente ao Plenário, dispensando a análise de outras comissões, já que a matéria foi previamente apreciada pela comissão autora (Oliveira, 2023). Contudo, o Presidente da Casa pode determinar, em seu despacho inicial, que a proposição também seja apreciada por outros colegiados antes de seguir para deliberação em plenário.

Após a publicação da proposição no Diário do Senado Federal, abre-se o prazo regimental de cinco dias úteis para apresentação de emendas em Plenário, nos termos do art. 235, II, f, do RISF. Caso a matéria receba emendas, ela retorna à comissão autora para que examine as modificações propostas. No entanto, se a



proposição for de autoria de comissão temporária já extinta — como ocorre com as CPIs, cujos projetos de lei são apresentados após o encerramento da comissão —, a análise das emendas será realizada por outra comissão com competência temática sobre o assunto¹³.

O parecer resultante dessa análise é lido e publicado, e a proposição é então incluída na Ordem do Dia, observando-se o interstício regimental.

Segundo Oliveira (2023), é possível que um senador apresente requerimento para que uma proposição de autoria de comissão seja encaminhada para apreciação por outras comissões temáticas, conforme preveem os arts. 255, II, c, 12; 279, I; e 310, X, do RISF. Nessa hipótese, o prazo para apresentação de emendas no Plenário pode já ter expirado ou ainda estar em curso.

Caso uma comissão deseje retirar uma proposição de sua autoria já em tramitação, o pedido deve ser formalizado por meio de requerimento assinado pelo presidente do colegiado ou pelo relator da matéria, com declaração expressa de que a decisão foi autorizada pela comissão¹⁴.

As proposições de autoria das CPIs seguem essas mesmas regras. Assim como as demais comissões, as CPIs podem apresentar projetos de lei, decretos legislativos e resoluções, os quais, uma vez aprovados, seguem para deliberação no Plenário do Senado Federal, respeitando as etapas regimentais e garantindo a possibilidade de efetiva transformação das conclusões investigativas em normas jurídicas.

Em conclusão, a possibilidade de as comissões legislativas apresentarem proposições reforça não apenas a autonomia e a especialização do processo legislativo, mas também a capacidade de transformar análises técnicas e investigações aprofundadas em instrumentos concretos de mudança normativa. Essa dinâmica confere maior legitimidade às proposições, enriquecidas por pareceres técnicos e debates qualificados, promovendo o aprimoramento contínuo do ordenamento jurídico. No caso específico das CPIs, o foco concentrado em fatos determinados proporciona uma análise apurada das lacunas normativas, permitindo a formulação de propostas legislativas mais sensíveis às demandas sociais e potencializando a eficácia do processo de controle e de inovação legislativa.

¹³ Ex.: PLS 15/2018.

¹⁴ Vide art. 256, II, RISF.



6 A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são frequentemente associadas à sua função investigativa, destinada a apurar fatos determinados de relevância pública. Conforme Lima, Pieve e Aguiar Filho (2011), sua finalidade é auxiliar o Parlamento no exercício de suas funções legiferante, fiscalizadora e de controle da Administração Pública. Nesse sentido, as CPIs não apenas apuram irregularidades, mas também funcionam como mecanismos de estudo e aprimoramento normativo, permitindo que o Poder Legislativo aprofunde sua análise sobre temas relevantes para a sociedade.

Ao investigar questões específicas, essas comissões geram um volume significativo de informações que podem revelar lacunas e deficiências na legislação vigente, criando oportunidades para a formulação de propostas legislativas mais ajustadas às necessidades sociais. A produção normativa resultante do trabalho das CPIs reforça a conexão entre fiscalização, controle e atividade legislativa.

A produção legislativa no Congresso Nacional não se restringe à atuação dos parlamentares individualmente considerados. As comissões — sejam permanentes, temporárias, especiais ou de inquérito — detêm a prerrogativa de apresentar proposições legislativas, como projetos de lei, decretos legislativos e resoluções. Essa possibilidade decorre da competência estabelecida no art. 61, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional (Oliveira, 2023).

No caso específico das CPIs, durante o curso das investigações, é possível a elaboração de proposições destinadas ao aperfeiçoamento do arcabouço jurídico, com vistas a corrigir falhas normativas identificadas ao longo dos trabalhos. Assim, essas comissões ampliam sua função tradicional, contribuindo não apenas para a responsabilização de agentes públicos ou privados, mas também para a formulação de políticas públicas e o fortalecimento institucional.

As CPIs, portanto, configuram-se como instrumentos essenciais da atividade parlamentar, integrando simultaneamente as funções fiscalizadora e legiferante. Ao reunir dados, promover estudos e evidenciar necessidades legislativas, essas comissões subsidiam o exercício das funções constitucionais do Parlamento,



ultrapassando a mera responsabilização dos investigados para incidir na formulação normativa e na alocação de prioridades públicas.

Essa inter-relação entre investigação e atividade legislativa foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal: “A apuração empreendida no contexto das CPI’s deve guardar relação instrumental com o conjunto das atividades parlamentares.” (Brasil, 2015).

Esse entendimento evidencia que o trabalho das CPIs, ao iluminar zonas de vulnerabilidade normativa, fundamenta propostas legislativas mais qualificadas e ancoradas nas demandas reais da sociedade.

No que se refere à função legiferante, Silva (1999, p. 25) observa:

Um Legislador pode, com efeito, apreender certa situação de fato a ser regulada por lei. Entretanto, fatos existem que somente por meio de investigação mais ampla podem ser compreendidos na sua justa medida, influência e repercussão. Portanto, a finalidade precípua de uma comissão parlamentar de inquérito é investigar fatos que podem influir na qualidade de vida da coletividade. O bem comum é a meta primordial a ser perseguida por ela.

Dessa forma, as CPIs consolidam-se como instrumentos fundamentais na atividade legislativa, ao fornecer subsídios técnicos e materiais para a proposição de normas jurídicas que respondam de maneira mais adequada às demandas da sociedade. Ao integrar a função de fiscalização com a proposição normativa, criam um ambiente favorável ao debate legislativo qualificado e à elaboração de políticas públicas mais eficazes.

No próximo capítulo, serão apresentados e analisados os dados coletados referentes às propostas legislativas apresentadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado Federal, no período compreendido entre 2003 e 2022. Após a análise teórica sobre a função, importância e requisitos que regem as CPIs, e a discussão sobre o controle judicial desse mecanismo, o estudo avança para o mapeamento sistemático das proposições legislativas originadas desses colegiados.

A análise de dados visa identificar as 22 CPIs que foram criadas e efetivamente instaladas no Senado Federal no período investigado, verificar quais delas apresentaram relatório final aprovado e caracterizar as proposições legislativas delas oriundas. Serão considerados aspectos como o tipo de proposição apresentada, a eventual transformação dessas proposições em normas jurídicas, o andamento e a situação atual dos processos de tramitação tanto no Senado quanto na Câmara dos



Deputados, bem como o destino das proposições — arquivadas, rejeitadas ou prejudicadas.

Esta etapa da pesquisa é fundamental para compreender a efetividade e os desafios do processo legislativo decorrente das investigações realizadas pelas CPIs. A sistematização e análise dos dados permitirá identificar padrões, dificuldades e avanços na tramitação das proposições legislativas, contribuindo para o debate qualificado sobre o papel institucional das CPIs na construção e no aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro.



7 ANÁLISE DAS CPIs INSTALADAS E DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS (2003-2022)

Este capítulo apresenta a análise abrangente das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, com foco tanto no seu processo de instalação e funcionamento quanto na produção legislativa delas decorrente. A investigação parte da identificação das CPIs efetivamente instaladas, diferenciando-as daquelas cujo requerimento foi apenas lido em Plenário, e examina a efetividade das comissões a partir da aprovação de relatórios finais e da apresentação de proposições legislativas.

A análise não se limita a um levantamento descritivo dos dados, mas busca interpretar criticamente os fatores políticos, institucionais e sociais que condicionaram o êxito ou as limitações das CPIs em sua missão de fiscalização, controle e proposição de mudanças no ordenamento jurídico.

O capítulo está estruturado em sete seções: na seção 7.1, discute-se o processo de instalação das CPIs, diferenciando entre comissões efetivamente constituídas e aquelas que não avançaram para a fase de investigação; a seção 7.2 analisa a aprovação dos relatórios finais, etapa fundamental para a formalização das conclusões das CPIs; a seção 7.3 examina o volume de proposições legislativas apresentadas pelas comissões; e a seção 7.4 classifica os tipos de proposições elaboradas. Em seguida, as seções 7.5, 7.6 e 7.7 aprofundam a análise da situação das proposições — sua tramitação, arquivamento, rejeição ou transformação em norma jurídica — e refletem sobre as variáveis que condicionam sua efetividade legislativa.

Ao longo do capítulo, procura-se evidenciar que a efetividade das CPIs é condicionada não apenas pela gravidade dos fatos investigados ou pela qualidade técnica das propostas formuladas, mas também pela dinâmica política (como mudanças na correlação de forças no Congresso), por entraves institucionais (como o excesso de matérias legislativas e a ausência de mecanismos de priorização regimental) e por fatores sociais (como a volatilidade da pressão pública e midiática após a conclusão dos trabalhos).

Dessa forma, pretende-se oferecer uma compreensão crítica e contextualizada sobre o papel das CPIs na produção legislativa e no fortalecimento da função fiscalizatória do Parlamento brasileiro, superando visões simplistas ou exclusivamente quantitativas a respeito da atuação dessas comissões.



7.1 Trajetórias de Instalação

No âmbito do processo legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) podem seguir trajetórias distintas, resultando em duas situações: CPIs efetivamente instaladas e CPIs de requerimentos lidos, mas não instaladas. As CPIs instaladas são aquelas que foram constituídas formalmente e iniciaram suas atividades de investigação, cumprindo os requisitos estabelecidos no art. 58, §3º, da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Para a instalação de uma CPI, é necessário o cumprimento de requisitos formais: a assinatura de um terço dos membros do Senado; a definição expressa do fato determinado a ser investigado; a indicação do número de membros da comissão; a fixação do prazo de duração e a delimitação do limite de despesas a serem realizadas. Após o recebimento do requerimento, cabe ao Presidente do Senado ordenar sua numeração e publicação, posteriormente procedendo à leitura em Plenário. Em seguida, os líderes partidários, a partir da solicitação da Presidência, devem indicar os membros da comissão.

Completada a indicação dos integrantes pelas lideranças partidárias, define-se a data de instalação da comissão. A instalação da CPI dá-se com a eleição da mesa diretora, composta por presidente e vice-presidente, eleitos por voto direto e secreto da maioria dos membros (art. 88, RISF). Ao presidente da CPI compete designar o relator, responsável pela condução dos trabalhos de investigação.

Por outro lado, existem as CPIs cujos requerimentos são lidos em Plenário, mas que não avançam para a fase de instalação. Nesses casos, ocorre apenas a leitura formal do requerimento, sem a efetiva constituição da comissão nem o início dos trabalhos investigativos. Embora não alcancem a fase de instalação, tais iniciativas revelam tentativas de apuração de fatos relevantes e integram a dinâmica fiscalizatória do Congresso Nacional.

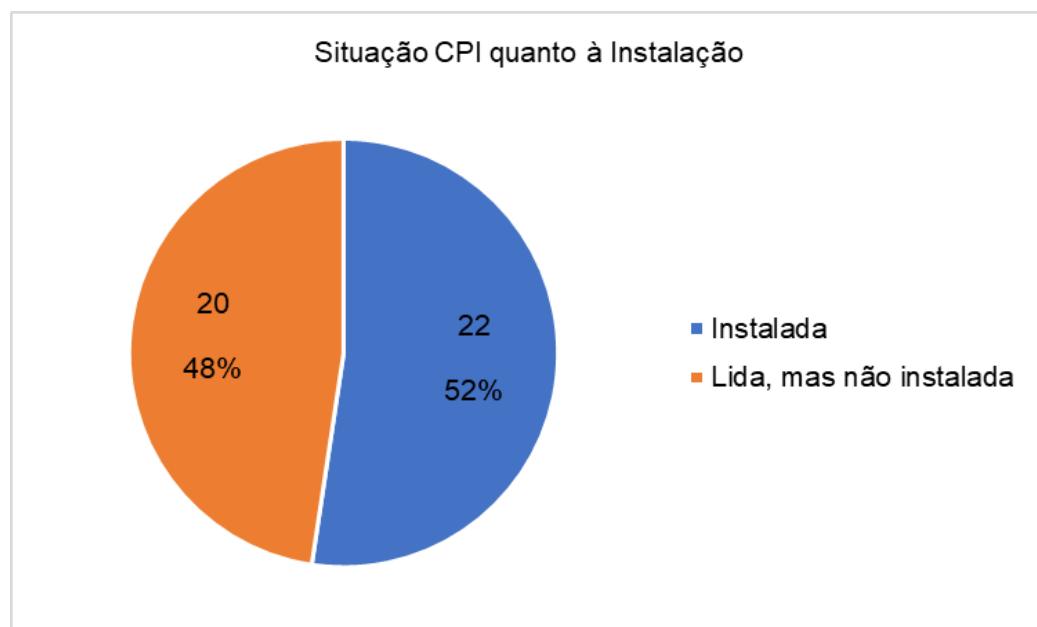
Em síntese, enquanto as CPIs instaladas cumprem plenamente seu papel de fiscalização parlamentar, podendo gerar desdobramentos relevantes para a legislação e para a sociedade, as CPIs lidas, mas não instaladas, representam esforços de investigação que, por fatores diversos, não se concretizaram. Ainda assim, constituem manifestação do controle político e da tentativa de atender a demandas sociais por apuração e transparência.



Importa destacar que a presente pesquisa se concentrará exclusivamente nas CPIs que foram efetivamente instaladas no Senado Federal, no período de 2003 a 2022, por serem aquelas que apresentaram resultados concretos, como relatórios finais, recomendações e proposições legislativas derivadas das investigações realizadas.

A seguir, apresenta-se o Gráfico 1, que ilustra a distribuição entre as CPIs instaladas e as CPIs lidas, mas não instaladas no período analisado. O gráfico evidencia a proporção entre as comissões que lograram avançar para a fase investigativa e aquelas que permaneceram apenas no estágio de leitura do requerimento em Plenário.

Gráfico 1 – Número e porcentagem das CPIs instaladas e das CPIs lidas, mas não instaladas



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Como mencionado, a presente pesquisa concentra-se exclusivamente nas CPIs que foram efetivamente instaladas, por serem aquelas que produziram resultados concretos em termos de relatórios finais, recomendações e proposições legislativas. A sistematização desses dados é fundamental para compreender a dinâmica de atuação das CPIs no Senado Federal e para avaliar sua contribuição ao processo legislativo.

Nesse sentido, apresenta-se a seguir a relação das 22 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que foram efetivamente instaladas no âmbito do Senado Federal, no período de 2003 a 2022. A organização dos dados permite



identificar as principais características dessas comissões, como a sigla, o ano de criação, o período de funcionamento e a principal finalidade atribuída a cada investigação.

O Quadro 1 sintetiza essas informações, oferecendo uma visão panorâmica da atividade investigativa desenvolvida pelas CPIs no intervalo analisado:

Quadro 1: Comissões Parlamentares de Inquérito entre 2003 e 2022

Nome da CPI	Sigla	Ano	Início e término	Fato investigado
CPI dos Transgênicos	TRANSG	2003	11/11/2003 - 28/03/2005	Apurar as responsabilidades relativas ao contrabando de sementes transgênicas de soja, bem como o seu plantio ilegal, realizado em todo território brasileiro.
CPI dos Bingos	BINGOS	2004	29/06/2005 - 20/06/2006	Investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado
CPI do Apagão Aéreo	CPIAPAGAO	2007	17/05/2007 - 31/10/2007	Apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas aos graves problemas verificados no sistema de controle do tráfego aéreo, bem como nos principais aeroportos do país, evidenciados a partir do acidente aéreo, ocorrido em 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800 da Gol e um jato <i>Legacy da American ExcelAire</i> , e que tiveram seu ápice no movimento de paralisação dos controladores de vôo ocorrido em 30 de março de 2007.
CPI das ONGs e OSCIPs	CPIONGs	2007	03/10/2007 - 03/11/2010	Apurar, no prazo de 180 dias, a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para



				organizações não-governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 1999 até a data de 8 de novembro de 2007.
CPI da Pedofilia	CPIPED	2008	25/03/2008 - 16/12/2010	Investigar e apurar a utilização da internet para a prática de crimes de "pedofilia", bem como a relação desses crimes com o crime organizado, com a duração de 120 dias, estimando-se em R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) os recursos necessários ao desempenho de suas atividades.
CPI da Petrobrás	CPI-PETRO	2009	14/07/2009 - 17/12/2009	Apurar, no prazo de cento e oitenta dias, irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) relacionadas com: a) indícios de fraudes nas licitações para reforma de plataformas de exploração de petróleo, apontados pela operação "Águas Profundas" da Polícia Federal; b) graves irregularidades nos contratos de construção de plataformas, apontados pelo Tribunal de Contas da União; c) indícios de superfaturamento na construção da refinaria Abreu e Lima em Pernambuco, apontados por relatório do Tribunal de Contas da União; c) denúncias de desvios de dinheiro dos royalties do petróleo, apontados pela operação "Royalties" da



				Polícia Federal; d) denúncias de fraudes do Ministério Pùblico Federal envolvendo pagamentos, acordos e indenizações feitos pela ANP a usineiros; e) denúncias de uso de artifícios contábeis que resultaram em redução do recolhimento de impostos e contribuições no valor de 4,3 bilhões de reais; f) denúncias de irregularidades no uso de verbas de patrocínio da estatal.
CPI do ECAD	CPIECAD	2011	28/06/2011 - 26/04/2012	Investigar, no prazo de cento e oitenta dias, irregularidades praticadas pelo ECAD na arrecadação e distribuição de recursos oriundos do direito autoral, abuso da ordem econômica e prática de cartel no arbitramento de valores de direito autoral e conexos, o modelo de gestão coletiva centralizada de direitos autorais de execução pública no Brasil e a necessidade de aprimoramento da Lei 9.610/98.
CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil	CPITRAFPE	2011	27/04/2011 - 19/12/2012	Investigar o tráfico nacional e internacional de pessoas no Brasil, suas causas, consequências, rotas e responsáveis, no período de 2003 e 2011, compreendido na vigência da convenção de Palermo.
CPI da Espionagem	CPIDAESP	2013	03/09/2013 - 09/04/2014	Investigar a denúncia de existência de um sistema de espionagem, estruturado pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de monitorar emails, ligações telefônicas, dados digitais, além de outras formas de captar informações privilegiadas ou protegidas pela Constituição Federal



CPI da Petrobrás	CPI-PETRO	2014	14/05/2014 - 22/12/2014	Investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal; e ao superfaturamento na construção de refinarias.
CPI do Assassinato de Jovens	CPIADJ	2015	06/05/2015 - 08/06/2016	Investigar o assassinato de jovens no Brasil.
CPI do CARF	CPICARF	2015	19/05/2015 - 03/12/2015	Apurar as denúncias de que julgamentos realizados no âmbito do CARF - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais foram manipulados para, em descompasso com a lei, anular autuações fiscais ou reduzir substancialmente os tributos cobrados, resultando em sonegação fiscal da ordem de até R\$ 19.000.000.000,00 (dezenove bilhões de reais).
CPI do Futebol	CPIDFDQ	2015	14/07/2015 - 07/12/2016	Investigar a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (COL), em especial quanto a possíveis irregularidades em contratos feitos para a realização de partidas da seleção brasileira e de campeonatos organizados pela CBF, assim como para a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.
CPI do HSBC	CPIHSBC	2015	24/03/2015 - 25/05/2016	Investigar, no prazo de cento e oitenta dias, irregularidades praticadas pelo HSBC na abertura de contas na Suíça.



CPI das Próteses	CPIDPRO	2015	31/03/2015 - 15/08/2016	Investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos procedimentos médicos de colocação de órteses e próteses no País, desde a indicação e execução dos procedimentos até a cobrança pelos produtos e serviços prestados.
CPI do BNDES	CPIBNDES	2017	02/08/2017 - 20/03/2018	Investigar irregularidades nos empréstimos concedidos pelo BNDES no âmbito do programa de globalização das companhias nacionais, em especial a linha de financiamento específica à internacionalização de empresas, a partir do ano de 1997.
CPI dos Maus-Tratos	CPIIMT	2017	09/08/2017 - 10/12/2018	Investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus tratos em crianças e adolescentes no País.
CPI da Previdência	CPIPRev	2017	26/04/2017 - 25/10/2017	Investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e as despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos, sejam anistias, desonerações, desvinculações, sonegação ou qualquer outro meio que propicie a retirada de fontes da previdência, focando não somente nos valores, mas também nos beneficiários desses desvios.
CPI dos Cartões de Crédito	CPIICC	2018	17/04/2018 - 11/07/2018	Investigar os juros extorsivos cobrados pelas empresas operadoras de cartão de crédito.
CPI de Brumadinho	CPIBRUM	2019	12/03/2019 - 03/07/2019	Apurar as causas do rompimento da barragem na Mina Córrego do Feijão, da empresa de mineração Vale, em Brumadinho; tendo como objetivo identificar os responsáveis, quais foram as falhas dos órgãos competentes, os



				autores dos laudos técnicos e adoção das providências cabíveis para evitar novos acidentes.
CPI da Situação das vítimas e familiares do acidente da Chapecoense	CPICHAPE	2019	11/12/2019 - 12/07/2022	Apurar a situação dos familiares das vítimas da queda do avião que transportava os jogadores, comissão técnica e diretoria da Associação Chapecoense de Futebol assim como os familiares dos jornalistas e convidados que perderam suas vidas naquele terrível acidente aéreo.
CPI da Pandemia	CPIPANDEMIA	2021	27/04/2021 - 27/10/2021	Apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados.

FONTE: Elaborado pela autora com base em informações do portal do Senado Federal¹⁵.

A análise do Quadro 1 permite constatar a ampla diversidade temática abordada pelas Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas entre 2003 e 2022 no Senado Federal. As CPIs trataram de questões de grande relevância pública, como a fiscalização de políticas públicas, a investigação de práticas ilícitas no setor econômico, a proteção de direitos fundamentais e a apuração de desastres ambientais e sanitários.

Verifica-se que, além de responderem a conjunturas específicas, essas comissões refletiram preocupações estruturais da sociedade brasileira, como a transparência na administração pública, a proteção da infância e da adolescência, a responsabilidade empresarial e o combate a práticas financeiras ilícitas. Essa diversidade demonstra que as CPIs, ao longo do período analisado, foram utilizadas como instrumentos de diagnóstico institucional e de mobilização política, não se limitando à função punitiva, mas também assumindo um papel propositivo.

¹⁵ <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/pesquisar/#q=&tipo=C&situacao=E>



Diante desse panorama, o próximo passo da pesquisa consiste em investigar a produção legislativa decorrente dos trabalhos dessas comissões. Inicialmente, será analisada a situação dos relatórios finais das CPIs, documento fundamental para a formalização das conclusões investigativas e para a apresentação de eventuais proposições legislativas. Em seguida, examinar-se-á a efetiva transformação dessas recomendações em normas jurídicas, de modo a avaliar a contribuição concreta dessas comissões para o processo legislativo e para o fortalecimento da accountability no Estado Democrático de Direito.

7.2 Situação dos relatórios finais

Das 22 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, quatro foram encerradas sem a aprovação do relatório final.¹⁶ Esse dado evidencia um ponto crucial para a avaliação da efetividade das CPIs, uma vez que a aprovação do relatório constitui etapa essencial para a formalização das conclusões, a identificação de eventuais responsabilidades e a proposição de medidas legislativas ou administrativas.

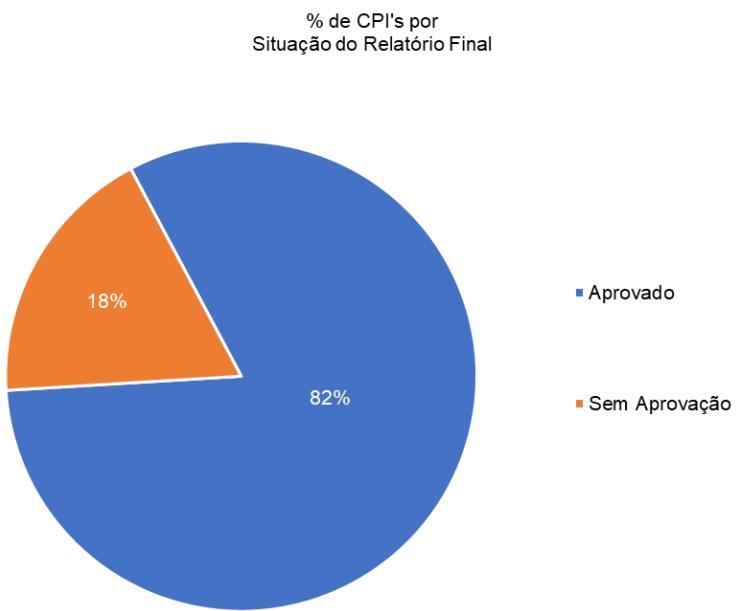
O relatório final representa o instrumento que consolida os resultados da investigação parlamentar e viabiliza a apresentação de projetos de lei, resoluções e encaminhamentos ao Ministério Público ou a outros órgãos de controle. Sua ausência compromete a capacidade institucional da CPI de impactar o ordenamento jurídico e de fortalecer os mecanismos de accountability.

De acordo com o art. 150 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), é dever das comissões, ao término de seus trabalhos, remeter à Mesa Diretora, para conhecimento do Plenário, o relatório e as conclusões aprovadas pela maioria de seus membros. Assim, a não aprovação do relatório final significa o esvaziamento formal dos resultados alcançados, impedindo que as proposições legislativas ou recomendações resultantes da investigação sejam atribuídas à comissão.

A seguir, o Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual das CPIs que, no período analisado, lograram aprovar seus relatórios finais, em comparação àquelas que foram encerradas sem essa deliberação:

¹⁶ CPI dos Transgênicos (2003); CPI das ONGs e OSCIPs (2007); CPI da Petrobrás (2014) e CPI das Próteses (2015). Durante o funcionamento da CPI da Petrobrás (2014) foi instalada a CPMI que ocorreu com o mesmo tema e de forma concomitante causou falta de quórum na CPI. O relatório final da CPMI foi aprovado, enquanto a CPI foi extinta.

Gráfico 2 – Situação do Relatório Final



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Conforme demonstrado, 82% das CPIs instaladas no período lograram finalizar seus trabalhos com a aprovação do relatório final, enquanto 18% foram encerradas sem esse ato conclusivo. A aprovação do relatório final representa, portanto, o primeiro indicador de sucesso na conclusão das investigações parlamentares e constitui requisito essencial para a apresentação formal de propostas legislativas derivadas dos fatos apurados, reafirmando o papel institucional das CPIs no fortalecimento da função fiscalizatória e legiferante do Senado Federal.

7.3 Proposições apresentadas pelas CPIs

No período de 2003 a 2022, foram apresentadas 98 proposições legislativas de autoria de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no âmbito do Senado Federal. Esse quantitativo demonstra a relevância das CPIs não apenas como instrumentos de fiscalização e controle político, mas também como mecanismos de produção normativa, contribuindo para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico a partir das investigações realizadas.

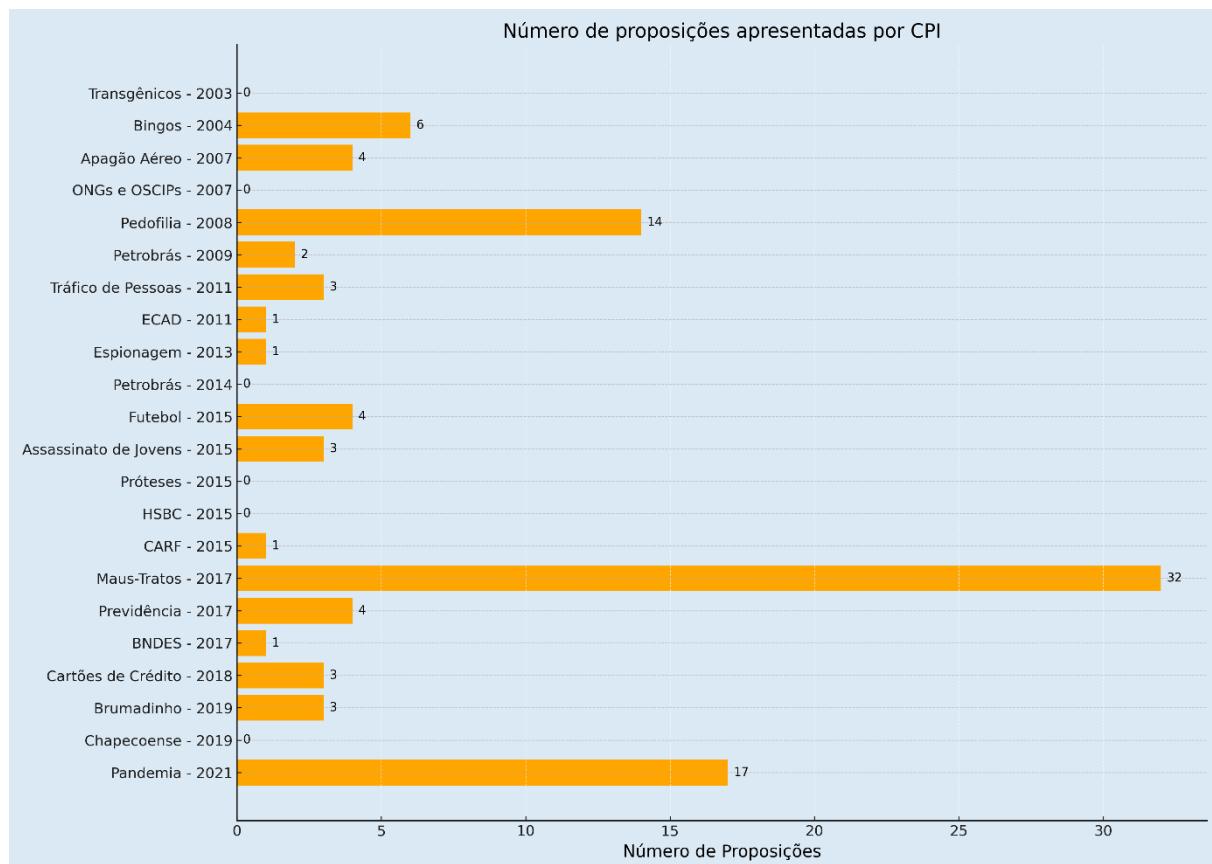
As CPIs, ao sistematizarem os resultados de suas investigações e identificarem lacunas normativas, atuam como vetores de transformação legislativa, oferecendo ao Parlamento subsídios técnicos e políticos para a proposição de novas normas ou o aperfeiçoamento das existentes. A capacidade de gerar proposições legislativas reflete, portanto, não apenas a gravidade dos fatos apurados, mas



também o grau de articulação dos membros da comissão e a relevância social das temáticas investigadas.

Após a apresentação geral da produção legislativa das CPIs, o Gráfico 3 detalha a distribuição do número de proposições apresentadas por cada comissão no período de 2003 a 2022. A visualização permite identificar o protagonismo de determinadas CPIs na formulação de propostas legislativas e o impacto relativo de suas investigações no processo de elaboração normativa.

Gráfico 3 – Número de proposições apresentadas pelas CPIs



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Verifica-se, a partir do gráfico acima, que a CPI dos Maus-Tratos a Crianças e Adolescentes (2017) se destaca com o maior número de proposições, totalizando 32 projetos apresentados. Esse dado indica um foco significativo nas questões relacionadas à proteção da infância e adolescência, refletindo uma intensa preocupação legislativa com a vulnerabilidade desse grupo social.

A CPI da Pandemia (2021) também apresentou um volume expressivo de proposições, somando 17 iniciativas legislativas. Tal número evidencia a centralidade das investigações relacionadas ao enfrentamento da crise sanitária da Covid-19,



episódio que, além de sua gravidade planetária, revelou no Brasil especificidades e falhas institucionais que exigiram respostas legislativas urgentes.

Em terceiro lugar, destaca-se a CPI da Pedofilia (2008), responsável pela apresentação de 14 proposições legislativas. Esse desempenho reforça a capacidade das CPIs voltadas para a proteção de direitos fundamentais em gerar resultados normativos consistentes.

Por outro lado, observa-se que algumas CPIs não apresentaram proposições legislativas ao término de seus trabalhos. Essa situação pode decorrer de dois fatores principais: a não aprovação do relatório final, que inviabiliza a apresentação formal de propostas pela comissão, ou, mesmo havendo relatório aprovado, a decisão colegiada de priorizar o apoio a proposições já existentes em tramitação, complementada pela apresentação individualizada de projetos pelos parlamentares membros da CPI. Em qualquer desses casos, é importante salientar que a ausência de proposições institucionais não anula a relevância das CPIs como instrumentos de fiscalização, responsabilização e diagnóstico institucional.

Assim, a análise do volume e da natureza das proposições legislativas oriundas das CPIs permite aferir não apenas a intensidade da resposta parlamentar a determinadas crises ou problemas sociais, mas também a capacidade do Congresso Nacional de transformar investigações em instrumentos efetivos de aprimoramento do ordenamento jurídico e das políticas públicas.

7.4 Tipos de proposições apresentadas

Prosseguindo na análise da produção legislativa das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, esta seção examina a natureza das proposições apresentadas, buscando compreender de que forma as comissões transformaram os resultados de suas investigações em iniciativas legislativas.

O Quadro 2 a seguir apresenta a distribuição dos tipos de proposições elaboradas pelas CPIs no período analisado:

Quadro 2 – Tipos de proposições apresentadas pelas CPIs no Senado Federal (2003 – 2022)

Tipo de Proposição	Quantidade	%
Projeto de Lei Ordinária (PL)	94	95,9%



Projeto de Resolução do Senado (PRS)	2	2,0%
Projeto de Decreto Legislativo (PDL)	1	1,0%
Projeto de Lei Complementar (PLP)	1	1,0%
Total Geral	98	100,0%

FONTE: Dados elaborados pela autora a partir de levantamento das proposições legislativas de autoria de CPIs do Senado Federal entre 2003 e 2022.¹⁷

Observa-se que, das 98 proposições apresentadas no período analisado, a imensa maioria corresponde a Projetos de Lei Ordinária (PL), totalizando 94 proposições e representando 95,9% do total. Esse predomínio indica que as CPIs priorizaram o encaminhamento de soluções legislativas por meio da via ordinária, mais acessível e flexível para a introdução de alterações no ordenamento jurídico.

Em menor escala, foram apresentados dois Projetos de Resolução do Senado (PRS), que representam 2,0% das proposições, voltados para temas de natureza institucional e procedimentos internos da Casa Legislativa. Além disso, foi registrado um Projeto de Decreto Legislativo (PDL) e um Projeto de Lei Complementar (PLP), cada qual correspondendo a 1,0% do total.

A análise revela, assim, que os Projetos de Lei Ordinária (PL) constituem a forma predominante de proposição legislativa originada nas CPIs, sendo utilizados como instrumento principal para dar seguimento às recomendações formuladas no âmbito das investigações.

Embora em número reduzido, os Projetos de Resolução do Senado (PRS) e os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) também desempenham papel relevante, especialmente em matérias que envolvem a organização do funcionamento interno do Parlamento ou a regulamentação de situações específicas no âmbito do controle legislativo.

O único Projeto de Lei Complementar (PLP) apresentado refletiu a necessidade de ajustes normativos mais específicos, exigindo quórum e formalidades

¹⁷

[https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_materia_WAR_atividadeportlet_pesquisaAvancada=true&_materia_WAR_atividadeportlet_siglasTipos=DESTPEC%2CDESTPLORD%2CDESTPLCOMPL%2CDESTPDEC%2CDESTPR&_materia_WAR_atividadeportlet_situacaoTramitacao=TODAS&_materia_WAR_atividadeportlet_nomeAutor=CPI&_materia_WAR_atividadeportlet_ordenacao=TIPO_ANO_NUMERO_DESC&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias?p_p_id=materia_WAR_atividadeportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_materia_WAR_atividadeportlet_pesquisaAvancada=true&_materia_WAR_atividadeportlet_siglasTipos=DESTPEC%2CDESTPLORD%2CDESTPLCOMPL%2CDESTPDEC%2CDESTPR&_materia_WAR_atividadeportlet_situacaoTramitacao=TODAS&_materia_WAR_atividadeportlet_tipoAutor=OUTROS&_materia_WAR_atividadeportlet_nomeAutor=CPI&_materia_WAR_atividadeportlet_ordenacao=TIPO_ANO_NUMERO_DESC&_materia_WAR_atividadeportlet_p=1)



próprias em razão de seu objeto, no caso relacionado à Lei Complementar nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Importante salientar que, no período analisado, não houve a apresentação de propostas de emenda à Constituição (PECs) de autoria das CPIs. Essa ausência pode ser atribuída à exigência de subscrição mínima de um terço dos membros da Casa Legislativa, conforme dispõe o art. 60 da Constituição Federal. No Senado, tal quórum equivale a 27 senadores, número que supera o quantitativo usual de integrantes de uma comissão parlamentar de inquérito, dificultando sobremaneira a iniciativa formal de PECs no âmbito dessas comissões.

Ainda que uma CPI, em seus trabalhos, identifique a necessidade de alteração constitucional, a proposição de uma PEC exige a subscrição individualizada dos senadores interessados, o que, na prática, faz com que a autoria recaia sobre os primeiros signatários, não podendo ser formalmente atribuída à comissão enquanto colegiado. Esse aspecto institucional explica a preferência das CPIs pela apresentação de projetos de lei ordinária ou outras espécies normativas cuja tramitação é menos exigente em termos regimentais e constitucionais.

Assim, a análise da natureza das proposições legislativas das CPIs evidencia não apenas a estratégia institucional adotada para maximizar a efetividade das recomendações formuladas, mas também os limites impostos pela arquitetura constitucional e regimental do processo legislativo brasileiro.

7.5 Situação das Proposições de autoria das CPIS (tramitação, arquivamento, rejeição ou aprovação)

Prosseguindo na análise da produção legislativa resultante das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, esta seção examina a situação atual das proposições apresentadas, considerando sua tramitação, arquivamento, rejeição ou transformação em norma jurídica.

Para ilustrar quantitativamente o panorama geral, apresentam-se a seguir o Quadro 3 e o Gráfico 4, que sintetizam os dados coletados¹⁸:

¹⁸ O quadro 2 e o gráfico 4 apresentam a situação das proposições de autoria das CPIs pesquisadas, em termos quantitativos e percentuais do total apresentados.

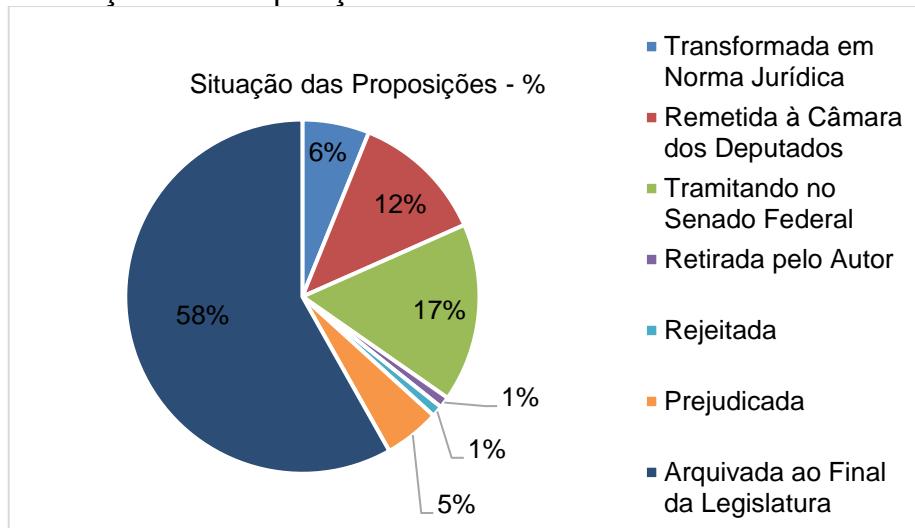


Quadro 3 – Situação das Proposições de Autoria das CPIs

CPI	Transformada em Norma Jurídica	Remetida à Câmara dos Deputados	Tramitando no Senado Federal	Retirada pelo Autor	Rejeitada	Prejudicada	Arquivada ao Final da Legislatura	Total
2004 - Bingos		1				2	3	6
2007 - Apagão Aéreo		3					1	4
2008 - Pedofilia	4	3					7	14
2009 - Petrobrás							2	2
2011 - ECAD	1							1
2011 - Trafico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil	1			1			1	3
2013 - Espionagem						1		1
2015 - Assassinato de Jovens		1					2	3
2015 - Futebol							4	4
2017 - BNDES							1	1
2017 - Maus-Tratos		1	1				30	32
2017 - Previdência					1		3	4
2018 - Cartões de Crédito							3	3
2019 - Brumadinho			3					3
2021 - Pandemia		3	12			2		17
Total	6	12	16	1	1	5	57	98

FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Gráfico 4 – Situação das Proposições



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

A análise do quadro e do gráfico evidencia que a maioria dos projetos de lei — 57 proposições, representando 58,2% do total — foi arquivada ao final de legislatura. Esse dado revela que mais da metade das proposições originadas das CPIs não logrou avançar até a fase de deliberação final, sendo interrompidas pelo encerramento dos respectivos mandatos parlamentares.



A elevada taxa de arquivamento das proposições legislativas oriundas das CPIs pode ser compreendida à luz de variáveis políticas, institucionais e sociais:

- Politicamente, a alternância de governos ao longo do período analisado, com mudanças na correlação de forças no Senado, influenciou o interesse pela continuidade dos projetos. Proposições associadas a CPIs que investigaram aliados políticos ou temas controversos sofreram maior resistência nas novas configurações parlamentares.
- Institucionalmente, o excesso de matérias legislativas em tramitação e o congestionamento das pautas nas comissões permanentes criaram obstáculos adicionais. Sem regras regimentais que priorizem proposições oriundas de CPIs, estas competem desigualmente com projetos governamentais e medidas provisórias, frequentemente preteridas na agenda legislativa.
- Socialmente, a pressão da opinião pública — muitas vezes intensa durante o funcionamento da CPI — tende a se dissipar após a conclusão dos trabalhos. A ausência de mobilizações contínuas reduz o incentivo político para que os parlamentares priorizem a tramitação dessas proposições, diminuindo seu potencial de aprovação.

Em sequência, observa-se que 12 proposições (12% do total) foram remetidas à Câmara dos Deputados, indicando que uma parte significativa das iniciativas conseguiu ultrapassar a fase de aprovação no Senado e seguir para tramitação na outra Casa Legislativa, conforme exigido pelo processo bicameral. Essa transferência, contudo, não garante sua efetivação, pois a dinâmica da Câmara impõe novos desafios políticos e institucionais.

Atualmente, 16 proposições (17%) ainda tramitam no Senado, o que demonstra que, embora a maioria das propostas tenha sido arquivada, uma parcela ainda mantém potencial de avanço legislativo. Entretanto, a morosidade e a falta de prioridade indicam que a mera permanência em tramitação não é, por si só, indicativo de efetividade.

No que se refere aos casos de rejeição, apenas uma proposição foi formalmente rejeitada, representando 1% do total. A rejeição explícita é rara, pois o arquivamento ao final da legislatura constitui um caminho menos custoso politicamente para enterrar projetos impopulares ou polêmicos, revelando também estratégias parlamentares de "morte silenciosa" de proposições.



Ainda, registra-se a retirada de uma proposição por iniciativa da própria CPI autora: o PLS 766/2011, originado da CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil. A retirada foi motivada pela evolução dos debates e pela incorporação de novas contribuições recebidas ao longo das oitivas e interlocuções promovidas pela comissão, culminando na formulação de um novo projeto de lei — o PLS 479/2012 — que deu origem à Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Esse episódio demonstra que, embora raras, as retiradas estratégicas podem reforçar a qualidade legislativa dos produtos derivados das CPIs.

Cinco proposições foram consideradas prejudicadas, situação que ocorre quando uma proposição perde seu objeto em razão da aprovação ou rejeição de matéria similar, conforme previsão regimental. Entre essas, destaca-se o PLS 422/2017, que pretendia aumentar a contribuição previdenciária de empresas que reduziram seus quadros de pessoal. Sua prejudicialidade decorreu da aprovação de medidas legislativas correlatas no âmbito da reforma trabalhista e da reforma previdenciária, evidenciando como a dinâmica legislativa ampla pode, involuntariamente, neutralizar iniciativas oriundas de CPIs.

Por fim, constata-se que apenas seis proposições resultaram em normas jurídicas efetivamente promulgadas, correspondendo a 6,1% do total apresentado pelas CPIs no período analisado. Embora numericamente modesto, esse percentual adquire grande relevância simbólica e prática, considerando que a conversão de proposições em leis representa o fechamento exitoso do ciclo investigativo-legislativo iniciado pelas comissões.

A baixa taxa de transformação das proposições em normas jurídicas confirma não apenas as dificuldades regimentais e políticas inerentes ao processo legislativo, mas também revela a forte competição de prioridades no Parlamento:

- Politicamente, apenas temas com forte apoio social ou político transversal — como a proteção da infância, no caso da CPI da Pedofilia — lograram superar as resistências naturais do processo legislativo.
- Institucionalmente, a ausência de mecanismos de aceleração e priorização legislativa para proposições oriundas de CPIs dilui sua força política inicial ao longo do tempo.
- Socialmente, a falta de mobilização pública persistente após a conclusão dos trabalhos investigativos compromete o acompanhamento e a pressão necessária para impulsionar sua aprovação.



O êxito de uma proposição legislativa derivada de CPI, quando transformada em norma jurídica, constitui um dos principais indicadores da efetividade do trabalho parlamentar investigativo. As CPIs, ao apurarem fatos de relevante interesse público, identificam lacunas normativas e propõem ajustes legislativos que, quando acolhidos pelo Parlamento, refletem a capacidade do Legislativo de responder concretamente às demandas sociais e institucionais reveladas durante as investigações.

Além disso, a aprovação e a promulgação dessas proposições reforçam o papel das CPIs como instrumentos não apenas de controle e fiscalização, mas também de inovação legislativa e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, consolidando a função institucional do Parlamento de legislar a partir de diagnósticos técnicos e socialmente orientados.

7.6 Proposições transformadas em norma jurídica

A análise da efetividade das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Senado Federal entre 2003 e 2022 exige compreender não apenas a quantidade de proposições apresentadas, mas sobretudo a capacidade dessas proposições de se converterem em normas jurídicas. A transformação de projetos em leis ou atos normativos constitui um dos principais indicativos do impacto real das CPIs no ordenamento jurídico e na consolidação do controle democrático.

Nesse sentido, identificou-se que, no período analisado, algumas proposições de autoria das CPIs lograram aprovação no Congresso Nacional, resultando em mudanças concretas na legislação brasileira.

A Tabela 1 a seguir apresenta a relação dessas proposições transformadas em norma jurídica, com informações sobre a comissão de origem, o tipo de proposição, o número do projeto, o ano e a norma gerada:



Tabela 1 – Proposições transformadas em norma jurídica (2003 – 2022)

Proposições oriundas de CPI's aprovadas no SF e transformadas em Lei Período de 2003 a 2022				
CPI	Proposição	Número	Ano	Norma Gerada
Pedofilia	Projeto de Lei	126	2008	Lei nº 12.878, de 04/11/2013
Pedofilia	Projeto de Lei	250	2008	Lei nº 11.829, de 25/11/2008
Pedofilia	Projeto de Lei	234	2009	Lei nº 12.650, de 17/05/2012
Pedofilia	Projeto de Lei	100	2010	Lei nº 13.441, de 08/05/2017
ECAD	Projeto de Lei	129	2012	Lei nº 12.853, de 14/08/2013
Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil	Projeto de Lei	479	2012	Lei nº 13.344, de 06/10/2016

Fonte - Dados primários: Base de Dados do Senado Federal

FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Entre as proposições aprovadas, destacam-se aquelas oriundas da CPI da Pedofilia, que resultou em quatro projetos convertidos em normas jurídicas: a Lei nº 12.878, de 4 de novembro de 2013, que alterou o Estatuto do Estrangeiro para estabelecer novas regras para a prisão preventiva em casos de extradição, representando um passo relevante no combate aos crimes transnacionais, entre eles a pedofilia na internet; a Lei nº 11.829, de 25 de novembro de 2008, que modificou dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), intensificando o combate à exploração sexual infantil e criminalizando a posse de material pornográfico envolvendo crianças e adolescentes; a Lei nº 12.650, de 17 de maio de 2012 (Lei Joana Maranhão), que determinou que o prazo de prescrição dos crimes de abuso sexual de crianças e adolescentes tenha início apenas com a maioridade da vítima; e a Lei nº 13.441, de 6 de outubro de 2017, que introduziu no ECA a possibilidade de infiltração de agentes de polícia na internet para investigar crimes de pedofilia.

Outro exemplo relevante é o projeto oriundo da CPI do ECAD, que deu origem à Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013, promovendo a regulamentação da gestão coletiva de direitos autorais, tema de grande importância para a organização e a transparência das entidades arrecadadoras.

Destaca-se ainda a CPI do Tráfico Nacional e Internacional de Pessoas no Brasil, responsável pela proposição que resultou na Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, norma que estabelece medidas de prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas, bem como mecanismos de proteção às vítimas.

Dentre as proposições legislativas oriundas de CPIs que lograram ser convertidas em normas jurídicas no período analisado, observa-se uma concentração



significativa de projetos provenientes da CPI da Pedofilia. Das seis proposições transformadas em normas, quatro são fruto direto dos trabalhos dessa comissão.

Essa concentração pode ser atribuída a diversos fatores. Em primeiro lugar, o tema da proteção da infância e do combate à exploração sexual de menores mobiliza amplo consenso social e político, o que facilita a tramitação e aprovação de proposições legislativas correlatas no Congresso Nacional. O forte apelo público e a urgência associada à repressão de crimes hediondos, como a pedofilia, criaram um ambiente legislativo especialmente propício à aprovação das propostas oriundas da CPI.

Em segundo lugar, a maior taxa de sucesso legislativo também se explica pelo fato de que as proposições formuladas pela CPI da Pedofilia focaram, em sua maioria, em alterações pontuais e específicas em normas já existentes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação penal. Propostas dessa natureza, que promovem ajustes específicos e bem fundamentados, tendem a encontrar menos resistência política e técnica durante a tramitação legislativa, favorecendo sua aprovação.

Além disso, o trabalho técnico desenvolvido no âmbito da CPI, baseado em investigações aprofundadas, audiências públicas e ampla escuta de especialistas, conferiu robustez às proposições apresentadas, aumentando sua legitimidade e sua aceitação tanto entre os parlamentares quanto na sociedade.

Esses fatores evidenciam que a efetividade legislativa das CPIs não depende apenas da gravidade dos fatos investigados, mas também da estratégia de formulação das propostas, da articulação política estabelecida ao longo dos trabalhos e da capacidade de mobilização social em torno dos temas abordados.

No entanto, mesmo diante dos casos de sucesso identificados, cabe destacar que o percentual de proposições transformadas em normas jurídicas em relação ao total apresentado (cerca de 6,1%) ainda é relativamente baixo. Essa realidade aponta para entraves estruturais que transcendem o mérito das propostas, indicando a influência de variáveis políticas, como mudanças de governo e reorganizações de base parlamentar; institucionais, como o congestionamento de proposições nas comissões e a ausência de mecanismos de priorização no regimento interno; e sociais, como o declínio do interesse da mídia e da sociedade civil após o encerramento das investigações.



Assim, a análise sugere que a capacidade de uma CPI impactar o ordenamento jurídico depende da conjunção de fatores externos favoráveis — consenso político, urgência social, articulação estratégica — e da qualidade técnica das propostas, elementos cuja convergência é rara no cotidiano legislativo brasileiro.

7.6.1 A Efetividade das CPIs e a percepção social: uma análise crítica

A análise dos destinos das proposições revela, de forma contundente, que, embora em alguns casos, como na CPI da Pedofilia, os projetos de lei tenham resultado na promulgação de normas jurídicas (Lei nº 11.829/2008, Lei nº 12.650/2012, Lei nº 13.441/2017 e Lei nº 12.878/2013), diversas outras CPIs não lograram êxito na transformação de suas proposições, seja por não terem sido protocolizadas, seja por terem sido arquivadas ao final da legislatura.

Essa defasagem entre a função investigatória e a efetividade normativa evidencia que o êxito das CPIs não reside apenas na produção de relatórios e na formulação de recomendações, mas, sobretudo, na capacidade de tais proposições serem submetidas a um ambiente político e institucional favorável que possibilite sua continuidade no processo legislativo (Santos *et al.*, 2024).

Neste contexto, averigua-se que, embora as CPIs constituam mecanismo amplamente relevante no controle dos atos do Executivo e na fiscalização das atividades estatais, sua efetividade normativa permanece circunscrita aos desafios inerentes ao processo legislativo. Resultado semelhante foi obtido no estudo de Nerione N. Cardoso Jr. (2005), que analisou as CPIs no período de 1974 a 2005.

De acordo com o levantamento do autor, durante o período militar (1974 a 1985), houve 17 CPIs no Senado Federal, das quais 10 geraram relatório final (58,82%). Durante a presidência de José Sarney, foram 14 CPIs e 10 relatórios (62,5%). No mandato de Fernando Collor (1990-1992), foram instaladas 9 CPIs, com 5 relatórios finais (55,56%). Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), foi instalada uma CPI, que produziu relatório final. Já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreram 17 CPIs, com 8 relatórios finais (47,06%). Por fim, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreram 12 CPIs, das quais apenas 2 foram efetivamente instaladas, e nenhuma produziu relatório final (Cardoso Jr., 2005).

No total, foram contabilizadas 72 CPIs, sendo 47 efetivamente instaladas e 33 relatórios finais, o que cria uma média de 70,21% de produtividade quanto à produção



de relatórios, resultado semelhante ao encontrado pela presente pesquisa, que compreendeu o período de 2003 a 2022. Ao somar as CPMIs, CPIs do Senado e da Câmara, Cardoso Jr. (2005) verificou queda na produtividade:

Em termos de eficácia e produtividade das CPIs e CPMIs, ao longo de todo o período analisado, foram criadas 135 comissões parlamentares de inquérito, somando-se as CPIs criadas no Senado Federal e no Congresso Nacional, sendo que, desse total, 60, quase a metade (46%), atingiram seus objetivos e produziram relatórios finais, contrariando o senso comum de que tais comissões 'sempre acabam em pizza' (Cardoso Jr., 2005, p. 41).

A baixa credibilidade das CPIs, associada à ideia de que "acabam em pizza" no imaginário popular, também é abordada por Santi (2007, p. 266), Lima, Pieve e Aguiar Filho (2011), Lesch (2014) e outros autores, sendo um tema recorrente de debate na literatura. De acordo com Santi (2007), essa reputação decorre da baixa compreensão, por parte da sociedade brasileira, sobre o real escopo e os limites de atuação das CPIs:

Muitas vezes, há uma expectativa por parte do povo, além dos poderes constitucionais conferidos à comissão. O leigo tem, em regra, a crença de que a CPI julga, condena e executa, extingue atos administrativos, pratica atos administrativos, demite e exonera agentes públicos e políticos, entre outros aspectos (Soares, 2006, p. 267).

Acerca das causas que interferem na otimização dos resultados das CPIs, Lesch (2014, p. 13) destaca que:

Muitas são as questões acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito que não se encontram disciplinadas no ordenamento jurídico. Face a essa ausência de normas, o Supremo Tribunal Federal – STF é frequentemente provocado para decidir sobre matérias correlacionadas a essas Comissões. Portanto, o STF passa a ter, cada vez mais, papel decisivo na condução e no desempenho dos trabalhos das Comissões de Inquérito, o que, indiretamente, influencia nos seus resultados.

Ademais, ao analisar os dados levantados por Cardoso Jr. (2005), constata-se que a efetividade das CPIs, em termos de produção de relatórios, oscilou de forma ampla entre 1974 e 2023: durante as comissões do período militar (1974-1985), a produtividade foi de 59%; durante o governo Itamar Franco, caiu para 33%; e no primeiro mandato de Lula, recuou para 15%. Essa tendência de queda na produtividade foi atribuída pelo autor, ainda que sem aprofundamento analítico, a fatores como a composição das casas legislativas e a fragmentação das propostas.

No período analisado pela presente pesquisa (2003-2022), observou-se que a produtividade em relação à produção de relatórios foi consideravelmente elevada, o que pode indicar o amadurecimento da democracia brasileira, o fortalecimento das



instituições democráticas, a redução dos conflitos ideológicos nas casas legislativas e o aprimoramento das regras de instalação das CPIs.

Contudo, no que se refere à efetividade das proposições apresentadas, verifica-se que o índice permanece baixo: apenas 18,8% das proposições resultaram em norma jurídica, ou seja, apenas 4 das 22 CPIs lograram êxito na transformação de suas propostas em legislação.

Esse resultado decorre de diversas causas, que serão abordadas nas seções seguintes, mas é importante destacar desde já a morosidade legislativa na apreciação das propostas oriundas das CPIs. Conforme demonstrado no Gráfico 2, 29% das proposituras ainda se encontram em tramitação, algumas das quais propostas há mais de nove anos, evidenciando as dificuldades estruturais para a efetiva transformação das recomendações em normas jurídicas.

7.7 Proposições ainda em tramitação

A análise da tramitação das proposições legislativas de autoria de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), no período de 2003 a 2022, permite identificar aquelas que continuam em curso no processo legislativo e que, portanto, ainda podem resultar em alterações normativas relevantes.

Das 98 proposições apresentadas pelas CPIs no período analisado, 27 permanecem com tramitação ativa — sendo 16 no Senado Federal e 11 na Câmara dos Deputados. Essas matérias ainda não foram definitivamente deliberadas e seguem aguardando etapas fundamentais do processo legislativo, como a designação de relator, a emissão de parecer pelas comissões de mérito e a inclusão na pauta de votações em Plenário.

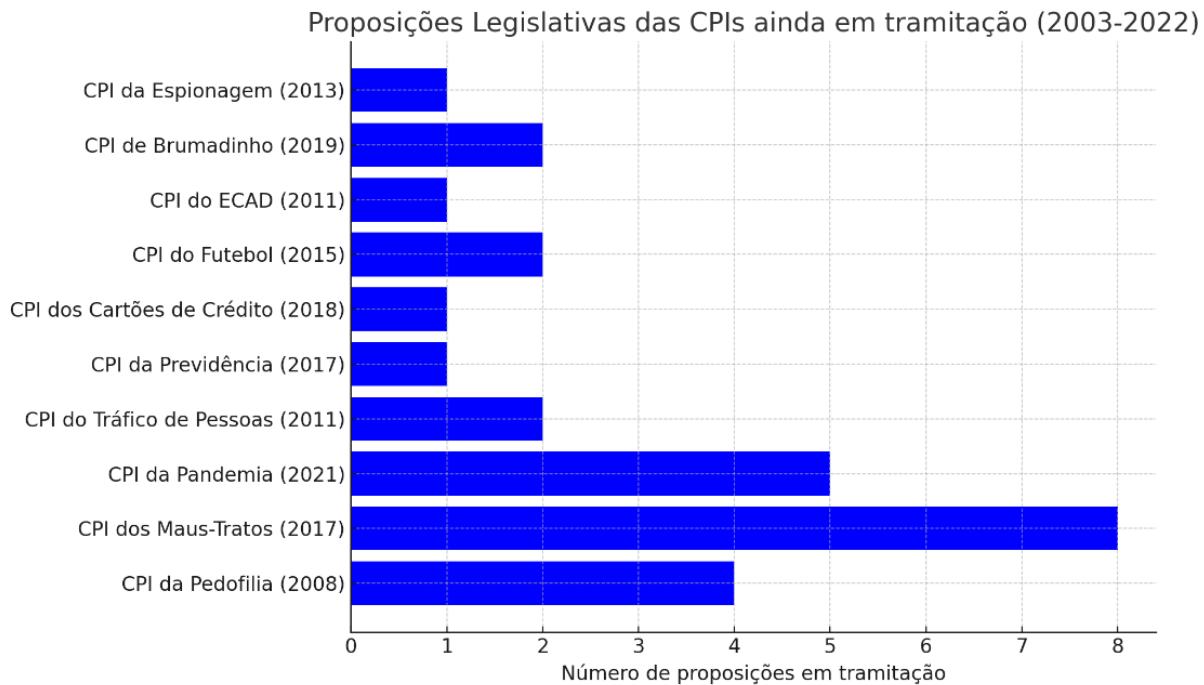
O fato de um número significativo de proposições ainda estar em tramitação anos após a conclusão das respectivas CPIs reflete, de um lado, a lentidão estrutural do processo legislativo brasileiro e, de outro, a perda de momentum político associada à dinâmica temporal das investigações. Politicamente, a superação do contexto que motivou a instalação da CPI frequentemente desloca a prioridade das matérias na agenda parlamentar, principalmente diante de mudanças de governo, reconfigurações de apoio político ou novos temas emergentes que capturam a atenção legislativa. Institucionalmente, o excesso de propostas legislativas em tramitação, aliado à ausência de prazos regimentais específicos para proposições oriundas de CPIs, resulta em congestionamento das comissões e em morosidade deliberativa.



Socialmente, a falta de pressão contínua da opinião pública e da mídia após o encerramento das comissões reduz o incentivo para que parlamentares priorizem essas proposições, tornando sua tramitação mais vulnerável à estagnação.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição dessas proposições em tramitação, segundo a CPI de origem:

Gráfico 5 – Proposições Legislativas ainda em Tramitação



FONTE: Elaborado pela autora (2025).

A partir da análise do gráfico, verifica-se que a CPI dos Maus-Tratos a Crianças e Adolescentes (2017) concentra o maior número de proposições legislativas ainda em tramitação, totalizando oito matérias. Em seguida, destacam-se a CPI da Pandemia (2021), com cinco proposições, e a CPI da Pedofilia (2008), com quatro. Também figuram entre as CPIs que originaram proposições ativas a CPI do Tráfico de Pessoas (2011), a CPI de Brumadinho (2019) e a CPI do Futebol (2015), entre outras.

Para detalhar a situação atual dessas proposições, apresentam-se a seguir duas tabelas que especificam a tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, respectivamente:



Tabela 2 – Situação das proposições em tramitação no Senado Federal

SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES SENADO FEDERAL EM TRAMITAÇÃO			
		Situação em 10/04/2025	
Proposição	Autoria	Tramitação - Comissões	Situação na Comissão
PLP 181/2021	CPI Pandemia	Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Aguardando designação de relator
PL 3828/2021	CPI Pandemia	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 3827/2021	CPI Pandemia	Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Aguardando designação de relator
PL 3826/2021	CPI Pandemia	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 3825/2021	CPI Pandemia	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 3824/2021	CPI Pandemia	Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Aguardando designação de relator
PL 3823/2021	CPI Pandemia	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH	Aguardando designação de relator
PL 3817/2021	CPI Pandemia	Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Aguardando designação de relator
PL 3816/2021	CPI Pandemia	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 3815/2021	CPI Pandemia	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 3814/2021	CPI Pandemia	Comissão de Comunicação e Direito Digital - CCDD	Aguardando designação de relator
PL 3813/2021	CPI Pandemia	Comissão de Assuntos Sociais - CAS	Aguardando designação de relator
PL 3915/2019	CPI Brumadinho	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aprovado
		Plenário	Pronto para deliberação do Plenário
PL 3914/2019	CPI Brumadinho	Comissão de Serviços de Infraestrutura - CI	Matéria com a relatoria
PL 3913/2019	CPI Brumadinho	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Aguardando designação de relator
PL 499/2018	CPI Maus-Tratos	Comissão de Assuntos Sociais - CAS	Matéria com a relatoria

FONTE: Elaborado pela autora (2025).



Tabela 3 - Situação das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados

SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES ENVIADAS À CÂMARA DOS DEPUTADOS EM TRAMITAÇÃO			
			Situação em 10/04/2025
Proposição	Coluna1	Tramitação - Comissões	Situação na Comissão
PLS 278/2006	CPI - Bingos - 2004	Comissão de Defesa do Consumidor - CDC Comissão de Finanças e Tributação - CFT	Aprovado Aguardando designação de relator
PLS 702/2007	CPI - Apagão Aéreo - 2007	Comissão de Viação e Transporte - CVT Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ	Aprovado Aprovado
PLS 703/2007	CPI - Apagão Aéreo - 2007	Comissão de Viação e Transporte - CVT Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ	Rejeitado Matéria com a relatoria
PLS 704/2007	CPI - Apagão Aéreo - 2007	Comissão de Viação e Transporte - CVT Comissão de Finanças e Tributação - CFT	Aprovado Rejeitado
PLS 494/2008	CPI - Pedofilia - 2008	Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação - CCTI Comissão de Comunicação - CCOM	Enviado à Comissão de Comunicação - CCOM Matéria com a relatoria
PLS 201/2009	CPI - Pedofilia - 2008	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ Pronto para a pauta do Plenário	Aprovado
PLS 235/2009	CPI - Pedofilia - 2008	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREND Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ Pronto para a pauta do Plenário	Aprovado Aprovado
PLS 240/2016	CPI do Assassinato de Jovens - 2015	Comissão Especial	Aprovado
PLS 507/2018	CPI dos Maus-tratos - 2017	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREND Comissão de Trabalho - CTRAB	Aprovado Aguardando designação de relator
PL 3818/2021	CPI da Pandemia - 2021	Comissão de Saúde - CSAUDE	Matéria com a relatoria
PL 3819/2021	CPI da Pandemia - 2021	Comissão de Cultura - CCULT Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ	Aprovado Aguardando designação de relator
PL 3820/2021	CPI da Pandemia - 2021	Comissão de Cultura - CCULT Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJ	Aprovado Matéria com a relatoria

FONTE: Elaborado pela autora (2025).

Embora diversas proposições de autoria de CPIs tenham sido arquivadas, rejeitadas ou transformadas em norma jurídica, a parcela que permanece em tramitação demonstra que, mesmo após o encerramento formal dos trabalhos investigativos, o conteúdo analisado continua a repercutir no processo legislativo. Essa persistência, contudo, é insuficiente para garantir, por si só, a efetividade das iniciativas, dada a multiplicidade de variáveis que interferem na evolução dos projetos.

A manutenção dessas matérias na agenda do Congresso Nacional indica a relevância substantiva dos temas investigados, especialmente aqueles ligados à proteção da infância, ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 e à responsabilização por crimes ambientais e financeiros. No entanto, a análise crítica



revela que a lentidão, ou mesmo a ausência de movimentação processual ao longo dos anos, traduz não apenas limitações operacionais do Poder Legislativo, mas também uma dinâmica política que prioriza agendas conjunturais em detrimento de temas que, apesar de seu alto valor social, carecem de sustentação política renovada após a dissolução da mobilização inicial gerada pela CPI.

Além disso, observa-se que parte considerável dessas proposições encontra-se parada em comissões temáticas, aguardando parecer do relator, designação de relatoria ou inclusão em pauta. Esse cenário reforça a importância do suporte institucional e da mobilização estratégica dos parlamentares para impulsionar a tramitação das proposições oriundas dos trabalhos investigativos. A criação de mecanismos formais de acompanhamento pós-CPI, a institucionalização de protocolos de priorização de matérias e a manutenção da visibilidade pública dos temas investigados emergem como estratégias necessárias para assegurar que a função fiscalizatória das CPIs se traduza, efetivamente, em aprimoramentos concretos no ordenamento jurídico e nas políticas públicas brasileiras.



8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a efetividade das proposições legislativas apresentadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) do Senado Federal no período de 2003 a 2022, investigando em que medida essas proposições resultaram em mudanças legislativas concretas. Para atingir esse propósito, foram estabelecidos objetivos específicos, os quais orientaram o percurso da investigação e cujos resultados podem ser assim sintetizados.

O primeiro objetivo específico consistiu em mapear as propostas legislativas oriundas das CPIs no período analisado. Esse objetivo foi plenamente alcançado mediante o levantamento sistemático das proposições apresentadas pelas 22 CPIs instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022. Foram identificadas 98 proposições legislativas, abrangendo projetos de lei ordinária, projetos de resolução do Senado, projetos de decreto legislativo e um projeto de lei complementar. O detalhamento dessa produção legislativa permitiu traçar um panorama abrangente da atuação normativa das CPIs.

O segundo objetivo específico visava verificar o destino das proposições no processo legislativo, distinguindo aquelas transformadas em normas jurídicas daquelas arquivadas, rejeitadas ou ainda em tramitação. Esta meta também foi plenamente cumprida. Observou-se que, das 98 proposições apresentadas, seis foram efetivamente transformadas em normas jurídicas, sendo a maioria oriunda da CPI da Pedofilia. Além disso, foram identificadas 27 proposições que permanecem em tramitação no Congresso Nacional, revelando que a contribuição legislativa das CPIs pode se prolongar no tempo, mesmo após o encerramento formal dos seus trabalhos.

O terceiro objetivo consistiu em avaliar os fatores políticos, jurídicos e institucionais que condicionam a implementação ou o abandono das proposições legislativas das CPIs. A análise demonstrou que a aprovação ou rejeição das propostas está fortemente vinculada não apenas ao mérito técnico dos projetos, mas também a fatores como o contexto político, o engajamento dos parlamentares, a capacidade de articulação das lideranças e o interesse da opinião pública. A experiência da CPI da Pedofilia evidenciou como a atuação coordenada dos membros da comissão, aliada à mobilização social em torno do tema, pode impulsionar a efetividade legislativa.



O quarto objetivo específico propunha investigar o papel da pressão política e da opinião pública na efetivação das propostas legislativas oriundas das CPIs. A pesquisa confirmou que CPIs que trataram de temas de forte apelo social — como a proteção da infância e o enfrentamento da pandemia da Covid-19 — apresentaram maior capacidade de gerar impacto legislativo, ainda que, mesmo nesses casos, o sucesso das proposições dependesse de fatores adicionais, como a atuação estratégica dos parlamentares após o encerramento dos trabalhos.

De maneira geral, conclui-se que as CPIs cumprem papel relevante como instrumentos de fiscalização e de dinamização da agenda legislativa, ainda que o número de proposições efetivamente convertidas em normas jurídicas seja relativamente baixo. As comissões se consolidam, sobretudo, como espaços de diagnóstico institucional, de visibilidade pública e de pressão política, exercendo impacto indireto e diferido sobre a formulação de políticas públicas. Observou-se que o êxito das proposições legislativas oriundas das CPIs depende de fatores extrínsecos ao mérito das propostas, como o contexto político, a conjuntura institucional e a capacidade de articulação parlamentar. O fortalecimento da efetividade das CPIs, nesse sentido, demanda o aprimoramento dos mecanismos de acompanhamento posterior às investigações.

Embora a pesquisa tenha alcançado seus objetivos e oferecido uma análise consistente sobre a efetividade legislativa das CPIs, algumas limitações devem ser reconhecidas. A delimitação temporal ao período de 2003 a 2022, embora suficientemente ampla para observar tendências, não permitiu captar os efeitos mais recentes de CPIs encerradas em 2022 e de proposições ainda em tramitação, cujos desdobramentos futuros podem alterar a avaliação inicial de efetividade. O estudo concentrou-se exclusivamente nas CPIs do Senado Federal, não abrangendo as CPIs da Câmara dos Deputados ou as comissões mistas, o que limita a generalização dos resultados para o conjunto do Poder Legislativo brasileiro. A abordagem adotada foi predominantemente documental, sem realização de entrevistas com parlamentares, assessores ou especialistas, o que poderia ter enriquecido a compreensão sobre os fatores políticos e estratégicos que influenciam a tramitação das proposições. Ademais, a análise centrou-se na transformação formal das proposições em normas jurídicas, não abrangendo de maneira aprofundada o impacto qualitativo dessas leis na efetividade das políticas públicas.



Este estudo analisou a efetividade legislativa das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instaladas no Senado Federal entre 2003 e 2022, com foco na trajetória das proposições legislativas delas oriundas. A investigação partiu do levantamento das CPIs efetivamente instaladas, avançando para a análise da situação dos relatórios finais, do volume e da natureza das proposições apresentadas, da taxa de transformação em normas jurídicas e da tramitação das proposições ainda em curso.

A pesquisa revelou que, embora as CPIs desempenhem papel relevante no fortalecimento do controle democrático e na identificação de lacunas normativas, a efetividade legislativa das proposições delas originadas permanece baixa. Apenas 6,1% dos projetos apresentados foram convertidos em normas jurídicas, enquanto 58,2% foram arquivados ao final de legislaturas. A baixa efetividade é explicada pela combinação de fatores políticos (mudanças na correlação de forças partidárias), institucionais (congestionamento de proposições, ausência de prioridade regimental) e sociais (declínio da pressão pública e da cobertura midiática após o encerramento dos trabalhos).

A análise também demonstrou que CPIs cujo objeto investigativo apresentava forte consenso social, como a CPI da Pedofilia, obtiveram maior êxito na transformação de suas proposições em leis, destacando a importância da convergência entre mérito temático, apelo social e estratégias legislativas eficazes.

Ao longo do trabalho, foram identificados entraves estruturais que limitam a efetividade normativa das CPIs, tais como a morosidade do processo legislativo, a ausência de mecanismos de acompanhamento institucional das proposições e a fragilidade das pressões sociais após a conclusão das investigações.

Em reconhecimento dessas limitações, o presente estudo não apenas descreve os desafios, mas também propõe medidas práticas voltadas ao aprimoramento da efetividade legislativa das CPIs:

- Criação de Comissões de Acompanhamento Pós-Relatório, vinculadas à Comissão Diretora do Senado, com a atribuição de monitorar sistematicamente a tramitação das proposições oriundas das CPIs por ao menos duas legislaturas subsequentes, inspirando-se em práticas observadas em parlamentos como o canadense e o britânico, que institucionalizam a verificação de follow-up de investigações legislativas;



- Previsão Regimental de Prioridade de Tramitação para proposições derivadas de CPIs que envolvam direitos fundamentais ou evidenciem riscos sistêmicos, estabelecendo prazos máximos para votação nas comissões e em Plenário, à semelhança do sistema de "fast-track" legislativo existente em alguns modelos europeus;
- Incorporação de Protocolos de Divulgação Pública, obrigando a publicação periódica de relatórios de acompanhamento das proposições das CPIs, de modo a manter a sociedade civil informada e a pressão pública ativa até a deliberação final.

Além das propostas institucionais, o estudo aponta frentes de pesquisa futuras que podem ampliar a compreensão da efetividade das CPIs: investigações longitudinais sobre o ciclo completo das proposições legislativas; análises comparativas entre o desempenho legislativo de CPIs do Senado e da Câmara dos Deputados; estudos sobre o papel dos meios de comunicação e da opinião pública na sustentação das agendas pós-CPI; e a avaliação do protagonismo de presidentes e relatores de CPIs na articulação política das proposições.

Assim, este trabalho contribui para uma visão crítica e contextualizada do papel das CPIs no sistema legislativo brasileiro, superando leituras puramente descritivas ou fatalistas. Ao demonstrar que a baixa efetividade legislativa não decorre apenas de ineficiência, mas de entraves estruturais e dinâmicas políticas complexas, o estudo reafirma a importância de fortalecer institucionalmente os mecanismos de continuidade pós-investigativa.

Espera-se que as reflexões aqui desenvolvidas possam colaborar para a formulação de práticas legislativas mais eficazes e democráticas, reafirmando a função das CPIs como instrumentos não apenas de fiscalização e controle, mas também de transformação normativa e promoção dos valores republicanos no ordenamento jurídico brasileiro.



REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2006. 5^a edição.

ANELE, João Baptista. **História das CPIs do Brasil**: conheça as principais Comissões Parlamentares de Inquérito desde a Constituição de 1988. São Paulo: Editora 1º Capítulo, 2022.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. **Teoria geral das Comissões Parlamentares**: comissões parlamentares de inquérito. Rio de Janeiro: Forense, 2001

BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, 1934.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Emendas Constitucionais; Atos Complementares e Atos Institucionais. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas constitucionais de revisão. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1988.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro: **Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil**, 1824

BRASIL. Emenda constitucional de revisão nº 4 de 7 de junho de 1994. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1994.

BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do Requerimento nº 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. 2. ed. rev. **Brasília**: Senado Federal, 1992. Disponível em:



<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/88802/CPMIPC.pdf?sequence=4>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Sistema de Informação Legislativa (SIT)**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 33.751/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 9 dez. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=11813485>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CARDOSO JR., Nerione N. **CPI Guia de Referência Rápida das Comissões no Senado Federal e no Congresso Nacional 1974 a 2005**. Brasília: Senado Federal; Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2005.

CARVALHO, Tarciso Aparecido Higino de. A produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
DOURADO, Edvânia A. Nogueira; AUGUSTO, Natália Figueiroa; ROSA, Crishna Mirella de Andrade Correa. Dos Três Poderes de Montesquieu à Atualidade e a Interferência do Poder Executivo no Legislativo no Âmbito Brasileiro. In: **Anais do Congresso Internacional de História**, 21 a 23 set. 2011. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/213.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O requisito constitucional do fato determinado para o fim de criação de comissões parlamentares de inquérito. **Revista da advocacia do poder legislativo**, online, 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-O-REQUISITO-CONSTITUCIONAL-DO-FATO-DETERMINADO-PARA-O-FIM-DE-CRIACAO-DE-COMISSOES-PARLAMENTARES-DE-INQUERITO.pdf>, Acesso em: 05 fev. 2025.

GOMES, Fabrício Ponte. **Aspectos pontuais sobre o poder de investigação das comissões parlamentares de inquéritos – CPI's e o papel do Ministério Público**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2016. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/07/ASPECTOS-PONTUAIS-SOBRE-O-PODER-DE-INVESTIGACAO-DAS-OMISSOES-PARLAMENTARES-DE-INQUERITO.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 181 p. ISBN 8574532347.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo. Saraiva. 2008.

LESCH, Karina Bernardino. **CPIs: evolução no ordenamento jurídico, ações e reações dos poderes da república**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513253/TCC%20->



%20Karina%20Barnardino%20Lesch.pdf?isAllowed=y&sequence=1&utm_source=ch_atgpt.com. Acesso em: 05 fev. 2025.

LIMA, Eduardo Martins de. DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria. AGUIAR FILHO, João Costa. **A comissão parlamentar de inquérito no ordenamento jurídico:** origem, histórico, atribuições e limites. Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 477-508, jul./dez. 2011

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. O PT e o impeachment de Collor. **Opinião Pública,** Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, p. 542-568, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo.** São Paulo: RT, 1986.

MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. **Entendendo as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).** JusBrasil artigos, 2017. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/entendendo-as-comissoes-parlamentares-de-inquerito-cpis/429681365>. Acesso em: 05 fev. 2025.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Comentários ao regimento Interno do Senado Federal:** regras e práticas da Câmara Alta da República. Brasília: Senado Federal, 2021.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista da EMERJ**, v. 10, nº 40, 2007.

PELICIOLI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 43, n. 169, p. 21-30, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92742>. Acesso em: 6 de mar. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2ª Ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Esino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR; Universidade Feevale, 2013.

ROMANO, Rogério Tadeu. **A condução coercitiva e a CPI.** JusBrasil artigos, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-conducao-coercitiva-e-a-cpi/1233281533>. Acesso em: 17 jan. 2025.

ROSILHO, André Janjácomo. **As licitações segundo a lei 8.666:** um jogo de dados viciados. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4938132/mod_resource/content/1/20120312-%20-



%20As%20licita%C3%A7%C3%B5es%20segundo%20a%20Lei%208666_um%20jogo%20de%20dad%E2%80%A6%20%282%29.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Do inquérito parlamentar.** Rio de Janeiro: Fundação, FGV, 1964.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de comissões parlamentares de inquérito Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2007.

SANTOS, Fabiano et al. **Comissões parlamentares e os conflitos entre executivo e legislativo em torno da política econômica no Brasil contemporâneo.** IPEA; Textos para Discussão, 3068. Rio de Janeiro: IPEA, 2024

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito e o conceito de fato determinado.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/65909>. Acesso em: 26 mar. 2025.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno:** Resolução nº 93, de 1970. Volume 1. Brasília: Senado Federal, 1970.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional.** 25ª Ed., revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional nº 48 de 10.08.2005. Brasília: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

STF – Supremo Tribunal Federal. **O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito.** Brasília: STF, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200052/000775284.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 05 fev. 2025.

