



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Márcia Maria Bianchi Prates

PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO:
FATORES DE DECISÃO

Brasília
2014

Márcia Maria Bianchi Prates

**PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE
INQUÉRITO: FATORES DE DECISÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2014

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Prates, Márcia Maria Bianchi.

Processo legislativo especial de comissões parlamentares de inquérito [manuscrito] : fatores de decisão / Márcia Maria Bianchi Prates. -- 2014. 107 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2014.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Comissão parlamentar de inquérito (CPI), poderes e atribuições, Brasil. 3. Processo decisório. I. Título.

CDU 342.537.7(81)



FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Processo Legislativo de Comissões Parlamentares de Inquérito: fatores de decisão".

Autor (a): Márcia Maria Bianchi Prates

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em: 2 de março de 2015.

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins
Presidente (Cefor/Câmara dos Deputados)



Prof. Dr. Cristiano Ferri Soares de Faria
Membro (Cefor/Câmara dos Deputados)

Prof. Dr. Roberto Campos da Rocha Miranda
Membro (Cefor/Câmara dos Deputados)

Profª. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araujo
Membro (Conle/Câmara dos Deputados)

Dedico este trabalho à memória de meu colega e melhor amigo Flávio Euclides Ramos Jacopetti, brilhante Consultor Legislativo desta Casa, falecido em 2011, com quem tive o prazer de construir, desde 1991, todo trabalho de assessoramento junto às CPIs. Vinte anos de trabalho conjunto, debates jurídicos e políticos inesquecíveis, sugestões para oferecer soluções a dilemas da nação e incontáveis horas de serviço devotado à Casa, que nos trouxeram grande realização profissional e pessoal. É com imensa saudade e em gratidão que a ele ofereço este trabalho, inspirado no que tanto discutimos sobre as CPIs.

Agradeço o apoio constante de Rodrigo Oliveira Perez e Felipe Andreas Guedes, companheiros de alma e vida, estudos, debates, e apoio incansável em todos os momentos difíceis, além dos valiosos conhecimentos de informática, sem os quais este trabalho não seria possível.

Agradeço também a toda minha família, meus filhos Flávia Regina Cleto Bueno Placeres, Camila Júlia Bianchi Prates, Fábio Augusto Cleto Bueno Placeres e Gustavo Alfredo Bianchi Prates por sua paciência e compreensão com uma mãe constantemente ocupada, por seu amor, presença e abraços sempre.

Agradeço a meu Professor orientador Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins pela calma, discernimento e paciência infinitas que fizeram com que meus muitos dilemas e efervescência mental sobre a pesquisa se acalmassem e pudesse surgir um norteamento mais claro.

A toda minha família da Tradição Diânica do Brasil, da Religião Wicca, meus agradecimentos por continuarem um tempo sem mim na faina diária de nossa vida sacerdotal, abrindo espaço para meu lado acadêmico.

Às irmãs de alma Luciana Moreira Ano Bom e Vera Lúcia Casarin, sempre prontas a me apoiarem em todas as minhas aventuras. Às irmãs e acadêmicas Maria Roseli Sousa Santos e Lenita Lessa, pela valiosa partilha de seus conhecimentos na árdua tarefa de elaborar trabalhos científicos.

Ao Deputado Moroni Torgan e, na sua pessoa, a todos os demais Deputados que ao longo destes 24 anos de Câmara dos Deputados, como Consultora Legislativa, me lançaram o desafio de aprender sobre CPIs e aperfeiçoar o modo como elas podem trabalhar.

A meus colegas da Câmara dos Deputados - de todos os quadros funcionais: consultores, secretários, taquígrafos, policiais legislativos, pesquisadores, membros da administração, jornalistas, professores do Centro de Formação e outros – com quem trabalhei, discuti, concordei e polemizei em e sobre CPIs, porque foi dessa vivência que nasceu este trabalho.

Finalmente, mas jamais menos importante, agradeço a todas as Deusas e Deuses da sabedoria e conhecimento que me protegeram, inspiraram e orientaram na realização deste trabalho. Graças dou a Athena Pronoya, Dannu, Ísis, Hécate, Aine e Cy, e especialmente a Brigit neste tempo de Imbolc, Sabbat da Renovação, 2015.

“A AGILIDADE DE CPIs APAVORA QUEM QUER MANTER OS CIDADÃOS NA IGNORÂNCIA DO QUE REALMENTE OCORRE NOS BASTIDORES ONDE SE DECIDE O JOGO DO PODER. AINDA QUE O JUDICIÁRIO CHEGASSE, UM DIA, A PROCESSAR E CONDENAR MUITOS DAQUELES QUE A CPI APONTOU COMO REALMENTE SÃO, TAL CONDENAÇÃO VIRIA ENCADERNADA EM LENTIDÃO, JARGÃO JURÍDICO E SEGREDO DE JUSTIÇA. O CIDADÃO COMUM POUCO ENTENDERIA DA LIMITADA PARCELA DA REALIDADE QUE VIESSE A CONHECER. CPIs PODEM ROMPER COM ESSE ESQUEMA DE DESINFORMAÇÃO. ESTA CPI CERTAMENTE O FEZ.”

CPI DO NARCOTRÁFICO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000)

RESUMO

Descreve os processos decisórios que levam à constituição de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, bem como seus processos internos de decisão e produção ou não de seu relatório final. A pesquisa foi feita pelo exame das CPIs entre a 49ª e a 54ª Legislaturas, abrangendo o período de 1991 (início da primeira legislatura após os novos poderes dados às CPIs pelo texto da Carta de 88) até junho de 2014 (período em que se encerrou a coleta de dados). O objetivo da pesquisa é demonstrar a estrutura, conteúdo e o leque de possibilidades dos processos decisórios das CPIs pela descrição de seus processos decisórios, por intermédio de um diálogo entre a Ciência do Direito – que proporciona a observação da CPI como Processo Legislativo Especial, distinguindo-o do Processo Legislativo Ordinário (que leva à edição de normas jurídicas); a Ciência da Administração – que mostra a CPI como órgão de decisão e detalha o fluxo decisório; e a Ciência Política – que fornece as variáveis de análise que podem evidenciar diversas especificidades da tomada de decisões do Inquérito Parlamentar. Como resultado, se apresenta a descrição do Processo Legislativo Especial de CPI, segundo a Teoria Geral do Processo e modelos de fluxo decisório de uma CPI, aplicando a estes os modelos de Mintzberg sobre organizações complexas e decisões desestruturadas, com uma análise sobre os *loci* com ênfase na Teoria da Escolha Racional em sua dimensão partidária, informacional e distributiva, além de alguns demonstrativos quantitativos sobre CPIs requeridas, realizadas e finalizadas com ou sem relatório. Também se incluem resultados de pesquisas quantitativas sobre Requerimentos e fila das CPIs, relação entre autoria e cargos nas CPIs e recomendações constantes nos relatórios finais.

Palavras-chave: CPI, Processos decisórios, Legislativo, Inquérito Legislativo, Processo Legislativo de CPI, Modelo de Mintzberg.

ABSTRACT

This work describes the decision-making processes which lead to the formation of a CPI – *Parliamentary Inquiry Commission of the Chamber of Deputies*, as well as their internal processes and production or not of its final report. The research was done by examining the CPIs between the 49th and 54th Legislatures, covering the period from 1991 (beginning of the first legislature after the new powers given to the CPIs by the text of the 1988 Constitution) until June 2014 (when the data collecting for this work was closed). The goal of the research is to demonstrate the structure, content and range of possibilities of the CPIs' decision-making processes by describing their decision-making *loci*, by means of a dialogue between the Science of Law – which provides the observation of the CPI as a Special Legislative Procedure, distinguishing it from the Ordinary Legislative Procedure (which leads to the issuing of legal standards); the Science of Administration – which shows the CPI as a decision-making body and details the decision-making flow; and Political Science – which provides the analytical variables that can highlight various specificities of the decision-making of the Parliamentary Inquiry. As a result, the description of the CPI's Special Legislative Procedure is presented, according to the General Theory of Procedure and the decision-making flow models of a CPI, applying to them the Mintzberg's models for complex organizations and non-structured decisions, with an analysis of the *loci* with emphasis on the Rational Choice Theory in its partisan, informational and distributive dimensions, in addition to some quantitative statements about CPIs requested, performed and finished with or without their reports. Also are included the results of quantitative research on requested and queued CPIs, relationship between authorship and offices in CPIs and recommendations contained in the final reports.

Key-Words: CPI, Decision Making Processes, Legislative, Legislative Inquiry, CPI's Legislative Process, Mintzberg's Model

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Relação entre os ramos da Ciência abordados neste trabalho	21
Figura II – Polos da Relação Processual de CPI.....	32
Figura III – Modelo de Mintzberg	46
Figura IV – Modelo Mintzberg modificado.	48
Figura V – Modelo Decisório de Mintzberg adaptado às CPIs.	53
Figura VI – Árvore de <i>loci</i> decisórios da CPI.	55
Figura VII – Totalização do Período Analisado	81
Figura VIII – Exemplo de dados: CPI Extermínio de Crianças e Adolescentes.....	102
Figura IX – Exemplo de dados: CPI Medicamentos.....	102
Figura X – Exemplo de dados: CPI Narcotráfico	103
Figura XI – Exemplo de dados: CPI Extermínio no Nordeste	103
Figura XII – Exemplo de dados: CPI Sistema Carcerário.....	104
Figura XIII – Somatório – 49ª Legislatura	104
Figura XIV – 49ª Legislatura – Diversos	105
Figura XV – Somatório – 50ª Legislatura	106
Figura XVI – Somatório – 51ª Legislatura.....	106
Figura XVII – Somatório – 52ª Legislatura	107
Figura XVIII – Somatório – 53ª Legislatura	107

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Fluxo Decisório do Processo Legislativo Comum.....	51
Quadro II – Extrato do Fluxo Decisório do Processo Legislativo de CPI.....	52
Quadro III – Quadro global de variáveis.....	56
Quadro IV – Variáveis do 1º <i>locus</i>	58
Quadro V – Variáveis do 2º <i>locus</i>	59
Quadro VI – Variáveis do 3º <i>locus</i>	61
Quadro VII – Variáveis do 4º <i>locus</i>	63
Quadro VIII – Variáveis do 5º <i>locus</i>	66
Quadro IX – Variáveis na Eleição do Presidente e Vices e nomeação do Relator.....	67
Quadro X – Variáveis na Presidência da CPI.....	68
Quadro XI – Variáveis na Relatoria.....	70
Quadro XII – Variáveis nas Decisões Interlocutórias.....	73
Quadro XIII – Variáveis nos Relatórios.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Requerimentos de CPI (1991 a jun/2014).....	65
Tabela II – CPIs analisadas	75

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
ONG	Organização Não-Governamental
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
S/A	Sociedade Anônima
SGM	Secretaria Geral da Mesa
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Telesp	Telecomunicações de São Paulo
TGP	Teoria Geral do Processo
TVA	Televisão Abril

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 METODOLOGIA	19
2 CONCEITO DE CPIs – COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.....	26
3 PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL DE CPI.....	31
3.1. Estrutura do Processo Legislativo de CPI.....	33
3.1.1. Ato Gerador	33
3.1.2. Ato Instituidor	33
3.1.3. Atos Investigatórios.....	34
3.1.4. Provimento Legislativo Final –Relatórios Parcial e Final ou a Não Decisão.	35
3.2. Pressupostos do Processo Legislativo de CPI.....	40
4 OS MODELOS DE MINTZBERG DE ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS E O MODELO DE FLUXO DE DECISÕES ESTRATÉGICAS DESESTRUTURADAS	45
5 TOMADA DE DECISÃO E <i>LOCI</i> DECISÓRIOS	50
6 <i>LOCI</i> DECISÓRIOS NAS CPIs.....	55
6.1. 1º <i>locus</i> - Gabinete do 1º Subscritor de Requerimento	56
6.2. 2º <i>locus</i> - Gabinetes Coautores – assinatura de pelo menos 170 Deputados.....	58
6.3. 3º <i>locus</i> - Presidência da Câmara dos Deputados.....	60
6.4. 4º <i>locus</i> - Partidos Políticos.....	62
6.5. 5º <i>locus</i> - Presidência da Câmara dos Deputados.....	64
6.6. 6º <i>locus</i> : a CPI/ Plenário da CPI	66
6.6.1. <i>Sublocus</i> : Primeira decisão – Eleição de Presidente e vices e nomeação de Relator	66
6.6.2. <i>Sublocus</i> : Presidência da CPI.....	67
6.6.3. <i>Sublocus</i> : Relatoria da CPI– Orientação da Investigação	68
6.6.4. <i>Sublocus</i> : Decisões Interlocutórias (Investigação)	71
6.6.5. Decisão final: Relatório de CPI.....	74
7 RESULTADOS DE CPIS.....	76
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
8.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER LEGISLATIVO E TOMADA DE DECISÕES	82

8.2.	AS DECISÕES DAS CPIS	87
9	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICE I GRÁFICOS DOS DADOS COLETADOS	102
1	Referentes a cada CPI.....	102
2	Referentes ao somatório por Legislatura	104

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa responde à pergunta: como funciona uma CPI e o que em sua atuação a distingue das demais atividades da Câmara dos Deputados?

Muito se tem escrito acerca de CPIs nos últimos anos no País. Um levantamento no STF (BRASIL, 2006a) mostrava com facilidade mais de mil títulos entre teses, dissertações, artigos científicos ou produzidos pelos meios de comunicação. Mas têm sido raras as obras que analisam as CPIs como estruturas do Poder Legislativo, ou seja, um enfoque mais interno sobre sua criação, funcionamento e resultado final.

Esta é a proposta deste trabalho: acompanhar a vida de uma CPI desde que projetada na mente daquele Parlamentar que irá ser o primeiro subscritor de sua proposição, que dará vida à CPI, até a apresentação do Relatório Final, que decreta o fim de sua existência ou o seu término sem relatório.

A importância do tema é proporcional à relevância e peso político de que se revestem as investigações parlamentares como instrumentos de informação ao cidadão, podendo constituir mecanismos valiosos de *accountability* (prestação de contas de responsabilidade política).

O objetivo específico da pesquisa é detalhar cada uma das fases pelas quais passa uma CPI, demonstrando, em tese, quais as possíveis decisões ou não decisões em cada um dos seus *loci* decisórios, desde sua concepção pelo primeiro subscritor de seu requerimento de criação até seu relatório final, a fim de que o esmiuçar desses mecanismos leve a uma compreensão maior do que pode ou não pode fazer uma CPI.

Ao expor mais claramente como uma CPI funciona, a pesquisa pretende tornar mais realista a avaliação de uma CPI a partir da compreensão de seus complexos fenômenos decisórios.

Ao tornar mais claros e compreensíveis os caminhos de decisão de uma CPI, busca-se permitir que o estudioso se torne apto a compreendê-la como um todo, uma universalidade, e possa lançar um olhar mais isento e equilibrado sobre as reais possibilidades e limitações de uma CPI como instrumento de *accountability*, seja horizontal, seja vertical.

Trata-se de evidenciar, no âmbito da Câmara dos Deputados, as características básicas de funcionamento das CPIs, às quais a Constituição de 1988 conferiu poderes investigatórios ampliados e equiparados aos das autoridades judiciais, elevando-as a um *status* diferenciado em relação às demais Comissões da Casa.

Para que isso seja possível, a pesquisa aborda a CPI primeiro com instrumentos da Teoria Geral do Processo, utilizando a Ciência do Direito para dar um panorama geral de como e com que finalidade ocorre a CPI, como ela se estrutura.

A seguir, são empregados métodos da Ciência da Administração, analisando-se a CPI como uma organização complexa, de modo a facilitar a compreensão das estruturas, sujeitos, grupos e redes de influências que levam à sua tomada de decisão. Para tanto, se elegeu o modelo de Mintzberg de organizações complexas (MINTZBERG, 2003), compreendendo-se a CPI como um órgão que pertence à Câmara dos Deputados e está inserido dentro de um complexo de forças e sujeitos que a moldam.

Também se emprega o modelo Mintzberg de decisão desestruturada a fim de demonstrar a dinâmica decisória de uma CPI, evidenciando as idas e vindas a que pode se sujeitar, até que alcance seus objetivos – ou que seja impedida de alcançá-los e termine por decurso de prazo.

A Ciência Política contribuirá para a pesquisa analisando dados e descrições sobre o comportamento parlamentar, especialmente se utilizando da Teoria da Escolha Racional (CARVALHO, 2003).

Depois de estudar a dinâmica decisória, passa a se tratar de cada um dos *locus* de decisão (HIRSCH, 2011), descrevendo os caminhos decisórios pela observação colhida da leitura das fontes primárias.

A opção por explicar a matéria a partir dos *loci* decisórios se deu devido ao desconhecimento sobre o funcionamento pragmático da Câmara dos Deputados. A pesquisa objetiva, antes de tudo, explicar e esclarecer o funcionamento das CPIs e a observação mais minuciosa de cada local de decisão fornece possibilidades de compreensão mais ampla do fenômeno.

Ao compreender, por indução, o que interfere nesse processo decisório, será mais fácil ao estudioso analisar uma CPI em curso e entender suas mais prováveis formas e caminhos de atuação. Certamente a imprevisibilidade nas decisões políticas é enorme, mas a descrição dos fenômenos decisórios em sua habitualidade e repetição no tempo mune o observador de instrumentos de razoável credibilidade para avaliar as tendências que provavelmente serão seguidas.

Esta pesquisa não avança no desenvolvimento dessas previsões ou os modos de aquilatá-las, mas dá as bases sobre as quais pode ser desenvolvido tal estudo, a partir da descrição fenomenológica levada a cabo.

Apresenta-se um panorama de ocorrências possíveis em cada *locus* nos processos de tomada de decisão, ou de não decisão, que envolvem as CPIs da Câmara dos Deputados. Depois da descrição, a Ciência Política virá contribuir com seus modelos de análise do comportamento Parlamentar e se darão

exemplos de explicações sobre certos comportamentos da CPI sob a óptica das Teorias Distributivista, Partidária e Informacional.

Desse modo, o presente texto apresenta a seguinte estrutura: no Capítulo 1 se descreve a metodologia utilizada; no Capítulo 2 se conceitua CPI dando seus contornos básicos; no Capítulo 3 se aborda o Processo Legislativo Especial de CPIs; no Capítulo 4 se analisam os modelos Mintzberg; nos Capítulos 5 e 6 se descreve a árvore de processos decisórios de CPIs a partir da análise de seus *loci* decisórios ; no Capítulo 7 se trata de resultados de CPIs; e no Capítulo 8 se elencam as considerações finais, que apontam novos caminhos de pesquisa possíveis.

1 METODOLOGIA

O objeto de pesquisa foi escolhido para que fosse possível obter um panorama concreto sobre as formas de atuação das CPIs da Câmara dos Deputados, desde que a Constituição de 1988 deu-lhes poderes investigatórios ampliados e equiparados aos das autoridades judiciais, elevando-as a um *status* diferenciado em relação às demais Comissões. O questionamento básico foi, então: o que significou em termos práticos essa diferença e como se expressou na vida do Parlamento? Em decorrência, esta pesquisa responde à pergunta: como funciona uma CPI e o que em sua atuação a distingue das demais atividades da Câmara dos Deputados? O modo de responder essa questão basilar foi a descrição da vida de uma CPI, desde sua origem até sua decisão final ou não decisão.

Delimitaram-se como fontes primárias, uma vez que o tema é de tratamento inédito, os autos e relatórios de 63 CPIs da Câmara dos Deputados, da 49ª à 54ª Legislaturas – excluindo-se o último semestre desta última, quando ainda foram finalizadas 3 CPIs, cujos relatórios ficaram fora do escopo da pesquisa por terem sido aprovados apenas em dezembro de 2014, quando a coleta de dados já havia terminado. Além disso, esta pesquisa não versa sobre as CPIs do Senado, nem sobre as CPMIs (Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito), que têm outras peculiaridades. A eleição do foco de pesquisa nas CPIs da Câmara se deveu a crer-se que elas melhor expressam o embate de forças diversas no Congresso Nacional do que as do Senado Federal, ou as mistas (cuja infraestrutura operacional é sediada no Senado), onde o menor número de Senadores e o maior tempo de mandato favoreceriam maior influência e controle do Governo sobre as atividades da Casa Legislativa – o que pode ser objeto de estudo em pesquisas futuras. Partiu-se, então, do pressuposto que a análise das CPIs da Câmara seria mais interessante para fornecer um panorama mais autêntico sobre os processos decisórios dentro do jogo parlamentar menos controlado.

A metodologia utilizada contemplou o levantamento documental, examinando os autos das 63 CPIs da Câmara dos Deputados entre a 49ª e a 54ª legislaturas (1991 a 2014), associado ao conhecimento decorrente da observação empírica do funcionamento de 48 delas, nas quais a autora, por dever funcional, atuou como Consultora Legislativa.

O estudo obedeceu o recorte fenomenológico (analisando fato, significado e intencionalidade), resultando na descrição sistemática de cada fase da CPI e suas instâncias decisórias, desde sua propositura até a aprovação ou não de um relatório final.

Essa descrição conjugou as normas constitucionais, legais, regimentais e consuetudinárias relativas à CPI, bem como diversas gamas de influência que esse tal tipo de Comissão recebe, seja do partido, do *logrolling* (troca de favores), da própria instituição Câmara dos Deputados, do Governo, da mídia e da opinião pública.

Tentou-se demonstrar os muitos *loci* decisórios que compõem a árvore organizacional da CPI, mapeando o processo de tomada de decisão. Não se trata de estudo de caso, mas de exposição descritiva dos caminhos das CPIs, em tese. A citação de casos específicos foi utilizada apenas para exemplificar as muitas possibilidades de diversificação de caminhos apresentadas.

Cada *locus* decisório foi então examinando a fim de se identificar, fenomenologicamente, pelas informações colhidas da leitura de relatórios e autos, a presença de algumas variáveis que contribuem para a compreensão da estrutura do Processo Legislativo Especial de CPI, perquirindo as decisões quanto a seu tipo de influência. Isso viabilizou fazer uma descrição do leque de caminhos decisórios possíveis, apontando alguns indícios dos comportamentos esperados.

Para que se possa perceber como a CPI difere da atuação das demais Comissões da Câmara dos Deputados e do Plenário, mister se faz que seja compreendida sua especificidade. Isso foi feito tomando-se inicialmente instrumentos da Teoria Geral do Processo, ramo da ciência do Direito. Tal se justifica porque tendo sempre como fonte a norma constitucional, os órgãos e atividades da CPI e da própria Câmara, lidam com a questão da legalidade estrita e os modos de alargar a interpretação dessas normas, a fim de afirmar os poderes do Legislativo no chamado sistema de freios e contrapesos (CANOTILHO,1999).

Por tudo isso, torna-se não apenas útil, mas imprescindível olhar a CPI em termos de um Processo Legislativo Especial , cujos lineamentos tratar-se-ão mais adiante.

Para se compreender como esse processo se realiza no mundo, tem-se que estudar os modos de agir de uma CPI. Para tal, primeiro se descreveu a estrutura desse processo e depois se expôs a dinâmica de interação de forças dentro da CPI, que tendem a realizar ou não seus objetivos. Nesta fase é que se lançou mão do instrumento da Ciência da Administração chamado Modelo Mintzberg para organizações e análise do fluxo decisório, aclarando a compreensão do fenômeno.

Note-se que a utilização do Modelo Mintzberg, nos estritos limites desta pesquisa descritiva, apenas é indicado como modelo de visualização do fenômeno, ficando a interpretação do fluxo decisório a cargo de instrumentos típicos da Ciência Política.

A CPI, portanto, é aqui considerada como estrutura organizacional a ser examinada a partir de um olhar multidisciplinar (MORIN, 2005), buscando integrar saberes de três ramos da Ciência: o Direito, a Administração e a Ciência Política, na forma apresentada no diagrama da Figura I.

Figura I – Relação entre os ramos da Ciência abordados neste trabalho



Fonte: Elaboração da Autora

O diagrama demonstra os pontos comuns dos três ramos científicos que foram relevantes para esta pesquisa. A intersecção entre a Teoria Geral do Processo e a Administração tratou das decisões, notadamente as chamadas decisões desestruturadas. Da ligação entre Teoria Geral do Processo e Ciência Política resultou a observação dos fatores que influenciam a tomada de decisão durante o desenrolar do processo legislativo especial de CPI. A área em comum da Administração com a Ciência Política referiu-se à compreensão dos fatores de decisão dos sistemas complexos, quando tomados em ambientes politicamente orientados. Finalmente, na intersecção dos três ramos, situou-se o estudo da decisão na CPI.

Assim, realizou-se esta pesquisa sobre um tripé de ciências: o Direito - delimitando a estrutura do processo, a Administração- apontando a CPI como estrutura organizacional e ajudando a visualizar sua dinâmica de ação e, finalmente, a Ciência Política visando interpretar a descrição com parâmetros próprios.

No âmbito do Direito, utilizou-se a chamada TGP – Teoria Geral do Processo, que trouxe sua contribuição de analisar fenômenos globais na área processual, tendo o mérito de focar a atenção do estudioso no que é essencial, porque é uma disciplina que se preocupa em descrever princípios essenciais ao desenvolvimento dos processos, e instrui toda interpretação de como os processos – sejam judiciais, administrativos ou legislativos – devem ocorrer. A TGP é, pois, capaz de munir o estudioso da compreensão sobre o que é um processo, seus princípios e requisitos essenciais e seus modos de funcionamento.

No dizer de Dinamarco, a Teoria Geral do Processo é “uma disciplina altamente teórica, voltada à indagação dos princípios comuns às várias figuras processuais e a reconstruir, sobre bases sólidas, o edifício sistemático do direito processual com um todo harmonioso” (DINAMARCO, 2002, p. 61).

Didier Jr. espousa a ideia de que a Teoria Geral do Processo, sendo ramo da Teoria Geral do Direito, é aplicável não apenas aos processos judiciais, mas também aos processos administrativos, legislativos e negociais (DIDIER Jr., 2012)

A utilização deste referencial teórico se justifica pelo fato de que a CPI constitui verdadeiro Processo Legislativo Especial Investigatório. Para compreendê-la, é mister que se usem instrumentos de compreensão estrutural dos processos. Isto permitiu conceituar o que é e o que faz uma CPI, bem como explicar seus pressupostos processuais, esclarecendo requisitos constitucionais de sua existência e desenvolvimento regular.

Além de seguir um processo, a CPI é um órgão da Câmara dos Deputados. A análise de seu funcionamento e de seus modos de decidir justifica o recurso a elementos teóricos da Ciência da Administração. Esta pesquisa referenciou-se no estudo das chamadas decisões desestruturadas dos sistemas organizacionais complexos. Optou-se por aplicar às CPIs o Modelo Mintzberg (MINTZBERG, 2003), que analisa de modo bem amplo as possibilidades de idas e vindas do processo decisório. A partir desse modelo foram elaborados dois gráficos: um que fornece o *design* da CPI enquanto órgão, demonstrando suas instâncias componentes, bem como das esferas de influência que sofre dos mais diversos sujeitos da arena social e o outro que explicita o fluxo decisório e suas idas e vindas possíveis.

Na análise pela Ciência Política, adotou-se a perspectiva da Teoria da Escolha Racional, que se desdobra em três enfoques principais: o partidário, o distributivista e a informacional. Na descrição dos *loci* fazem-se explanações que exsurtem da Ciência Política e, antes das conclusões deste estudo, se expõe capítulo sobre desdobramentos decorrentes da aplicação desse referencial teórico na explicação do comportamento parlamentar no âmbito das CPIs, como possíveis caminhos de novas pesquisas, a partir desta.

A pesquisa estabeleceu a árvore de processos decisórios da CPI, delimitando cada um de seus *locus* de decisão. Tais *loci* se referem a dois tipos de decisão: os *loci* decisórios que levam à concretização da CPI e depois o *locus* decisório do Plenário da própria CPI, que para efeitos de compreensão foi subdividido em 4 *subloci*. Assim, enumeram-se como *loci* pré instalação da CPI:

- 1) Gabinete do 1º Subscritor;
- 2) Gabinetes dos Coautores;
- 3) Presidência da CD;
- 4) Partidos;
- 5) Presidência da CD novamente.

A seguir, a CPI é criada e seu *locus* decisório passa a ser um só: o seu Plenário. Mas, ainda assim, é possível distinguir o que se chamou de *sublocus*, ou seja, uma parte específica do processo decisório relativa ao tipo de decisão tomada. Então, esclarece-se que o termo *locus* foi usado para significar o local de decisão, enquanto o termo *sublocus* se refere a um tema de decisão específico. Se enumeraram, pois, 4 *subloci* no *locus* Plenário da CPI:

- 1) Eleição do Presidente e sua atuação;
- 2) Relatoria, com a apresentação do roteiro de trabalhos;
- 3) As decisões interlocutórias, ou seja, tudo que diz respeito à coleta de provas, investigação e seus corolários;
- 4) Relatório final.

Para cada *locus* foram examinadas as seguintes variáveis: Tipo, Destinatário, Âmbito, Fundamentação, Reversão, Conflito e Tempo.

A variável **Tipo** considera se a decisão é unilateral, multilateral ou colegiada. Ela é unilateral quando o *locus* tem um único agente; multilateral quando há múltiplos agentes que atuam ao mesmo tempo, porém de forma independente; e colegiada quando as decisões são tomadas por um órgão coletivo, que precisa chegar a consenso ou votar para decidir.

A variável **Destinatário** estabelece para quem a decisão naquele *locus* se volta: para a Minoria, a Câmara dos Deputados, a própria CPI ou o cidadão brasileiro.

Âmbito foi o nome dado à variável que descreve que esferas são atingidas pela decisão havida no *locus*, ou seja, a quem se aplica a decisão após tomada.

Fundamentação é a variável que demonstra em que a decisão daquele *locus* se baseou, seja a lei, a votação ou a simples decisão da vontade do sujeito que decide.

Reversão é a variável que demonstra se a decisão tomada no *locus* é passível ou não de revisão.

Conflito é a variável usada para definir se naquele *locus* o conflito é ausente ou possível, e se há possibilidade de conciliação ou não.

A variável **Tempo** visa registrar, em cada *locus*, se a passagem do tempo pode acelerar a decisão, retardá-la ou impedi-la. Tal observação serviu para avaliar-se o quanto os fenômenos decisórios de CPIs variam com relação ao tempo, em função de diversos pontos, que serão analisados em cada *locus*. O tempo é um fator preponderante em CPIs porque, sendo a Comissão apenas temporária, toda sua investigação se restringe ao tempo determinado para seu funcionamento. Se seu prazo é extrapolado, ela pode terminar sem relatório final, acarretando uma das formas de não decisão. Assim, a observação sobre se o tempo pode ser utilizado seja para acelerar a investigação, seja para retardá-la ou impedi-la ajuda muito a compreender como uma CPI funciona em concreto. Também se citam diversos exemplos de casos em que se usou a variável tempo para moldar os resultados das CPIs.

Foi possível criar um quadro descritivo de cada um dos *locus*, considerando as variáveis supra. Também se elaborou um quadro que contempla todos os *loci* e um comparativo das variáveis analisadas, permitindo a descrição do funcionamento da CPI em todas as suas fases.

Conseguiu-se, assim, desdobrar o panorama decisório das CPIs, analisando seus atos decisórios em sua natureza e essência, para, ao final, poder avaliá-los, já sob a óptica da Ciência Política, buscando evidenciar como essas decisões sofrem influências dos múltiplos entes que atuam no organismo complexo chamado CPI.

Em seguida, acrescentou-se parcela significativa dos resultados de pesquisa documental, no que tange ao conteúdo dos Relatórios Finais das CPIs, especificamente quanto a suas Recomendações.

Coletaram-se todas as recomendações dos relatórios das 63 CPIs estudadas e se elaborou gráfico global sobre essas recomendações. Elegeram-se as recomendações das CPIS como parâmetro de avaliação de suas atividades porque são exatamente essas recomendações, expressas no Relatório Final, que mais influenciam a vida prática do país.

Com base nas publicações oficiais da Câmara dos Deputados, colheu-se de cada Relatório Final suas Recomendações e Providências. Para realizar uma análise estatística criaram-se critérios específicos de classificação. Esse procedimento atendeu à necessidade de homogeneizar dados contidos em mais de 16000 páginas, especialmente considerando que os Relatórios não seguem critérios uniformes de elaboração. Muitas vezes tornou-se necessário ler todo o texto, alguns com mais de 1500 páginas, pinçando de seu corpo cada uma das informações.

O estudo assim delineado, abrangendo conceitos, normas legais, estrutura organizacional, locais e fatores de influência de decisão, pretende favorecer o entendimento sobre as CPIs para além dos

sensacionalismos ou pessimismos da mídia e encontrar sua natureza constitucional: braço armado do Poder Legislativo, expressão do direito da minoria e instrumento de fiscalização do Estado.

Nas conclusões, a pesquisa realiza um mapeamento das decisões das CPIs, dentro do seu Processo Legislativo Especial, descrevendo suas fases e compondo possíveis explicações, à luz da Ciência Política, para seu comportamento.

Ao final, apontam-se caminhos futuros de pesquisa que se descortinaram ao longo do trabalho.

2 CONCEITO DE CPIs – COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs são Comissões temporárias do Poder Legislativo. Seu objetivo é fazer atuar duas funções desse Poder:

- Fiscalizar os demais poderes, especialmente o Executivo em sua natural hipertrofia (LOBATO, 2001); e
- Informar os cidadãos sobre o tema que se propõe a investigar.

As CPIs podem ser instituídas na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ou por ambas as Casas em conjunto, que recebem então a denominação de CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

A fundamentação legal das CPIs inclui: a Constituição Federal, art. 58, §3º. (BRASIL, 1988), os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014a), Senado (BRASIL, 2012a) ou Comum do Congresso Nacional (BRASIL, 2010); a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 (BRASIL, 1952); e a Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000a). Esses poucos diplomas legais definem todas as atividades das CPIs, descrevendo seus poderes, seus procedimentos e sua limitação.

Conforme Accioli (1980. p. 11 ss.), o poder de investigar é inerente à função inspetiva do Legislativo e deriva do poder de fiscalizar, ou com o propósito de apontar irregularidades na administração pública ou para se situar com mais firmeza frente aos assuntos sobre os quais lhe cabe legislar. Em seu dizer “o poder de investigar é *conditio sine qua non* para o desempenho efetivo e profícuo do legislativo”.

Paulo Brossard (1976, p.38) já afirmava, ancorado em doutrina pátria e estrangeira: “o poder de investigar é inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissas sejam as leis”. No mesmo sentido, vide Oliveira Filho (1954) e Costa (1970).

Afirma, ainda a esse respeito, Duguít (1927. p. 390) em lição clássica que “o direito de inquérito pertencente às Câmaras é incontestado e incontestável” e deriva da proposição indiscutível de que a Câmara precisa ter o direito de se esclarecer sobre os pontos e propósitos sobre os quais deva legislar e tomar providências de controle.

O poder de investigar é ínsito ao poder de legislar (ACCIOLI, 1980). Sem poder investigar a realidade social que o cerca o legislador ver-se-ia impossibilitado de cumprir sua função precípua de reavaliador constante da legislação em vigor, a fim de melhorar a satisfação dos cidadãos e a qualidade do bem comum, com o aperfeiçoamento das normas que regem a vida social.

O objeto da Investigação Parlamentar é definido no Art. 58, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e precisa ser:

- fato determinado;
- de interesse nacional; e
- com prazo certo.

Pode-se definir o que seja esse fato determinado se se lembrar que ao legislador é lícito perquirir de qualquer coisa que dê a ele informações sobre a aplicação da lei, sua adequação, cumprimento ou necessidade de mudanças. Assim, fato determinado sobre o qual uma CPI investiga pode validamente ser definido como qualquer fato que possa interessar e informar o legislador nos limites de sua atividade legislativa ou de sua função fiscalizatória. Certamente isso se restringe aos temas de interesse público. O particular somente pode ser objeto de investigação do Parlamento nos exatos limites em que essa atividade possa ser de interesse geral e público (ACCIOLI, 1980)

A CPI historicamente surge como um instrumento da minoria (ACCIOLI, 1980), que tem que ter as garantias, em um sistema democrático de direito, de fiscalizar, sem entraves, o que faz a maioria, ou seja, o que faz o governo. Por isso o surgimento de uma CPI é definido juridicamente como instrumento constitucional da minoria, sendo uma das bases garantidoras da democracia no Brasil.

Pontes de Miranda (1960) enfatizou que “a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria, motivo pelo qual não pode aquela ser obstada se houver o *quorum* mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante a minoria!”. A CPI é instrumento potestativo porque é direito que impõe à maioria ou ao Parlamento uma situação de sujeição: a de efetivar a CPI

Para realizar essa investigação a CPI dispõe de poderes investigatórios de autoridades judiciais, ou seja, poderes que são os mesmos que um juiz exerce quando se está na fase probatória dos processos (BRASIL, 1988. Art. 58, §3º).

A CPI é constituída para uma finalidade bem específica: produzir uma investigação política da realidade brasileira em algum aspecto determinado e levar à adoção de recomendações ou providências a serem tomadas pelos três Poderes.

Pode-se dizer que ela é um instrumento de *accountability*, porque sua finalidade é avaliatória do desempenho da máquina estatal, levando a uma responsabilização ou uma chamada à atuação das instâncias administrativas envolvidas no tema investigado.

Embora, conforme afirma Mainwaring (2003), *accountability* seja um termo empregado de formas diferentes por autores diversos, e de difícil tradução para o português, podemos conceituá-la como prestação de contas, responsabilização, transparência. CPI é um instrumento de *accountability* horizontal, na definição de O’Donnell (2003), porque se presta a um papel de supervisão e fiscalização de um ente sobre outro.

A CPI também é um valioso instrumento de *accountability* vertical, que é o modo pelo qual a sociedade civil pode fiscalizar o governo e as administrações, uma vez que por ela os Deputados prestam contas ao cidadão, munindo-o de informações sobre fatos relevantes para a vida da nação(O'DONNELL 2003).

É corrente, no plano do senso comum, a afirmação de que o Poder Legislativo é um caso *sui generis*, que se rege por regras próprias e não encontraria parâmetros em outros sistemas organizacionais (BRAGA; MIRANDA, 2013). Sob o ponto de vista teórico, essas percepções não encontram sustentação. Para certos casos, a análise do objeto de estudo requer, isto sim, perspectiva multidisciplinar. O presente estudo considera que as Casas Legislativas, enquanto organizações, assim devem ser analisadas.

Morin (2005), ao tratar os caminhos inter e transdisciplinares do conhecimento, alerta para o risco do enclausuramento, disjunção, ruptura e fragmentação e para a necessidade de um movimento de retorno à tessitura contextualizada dos saberes entre as diversas disciplinas e áreas do conhecimento. “O neo-obscurantismo generalizado é causado pelas especializações do saber, pois estabelece ignorância sobre tudo aquilo que está fora do domínio do conhecimento especializado” (MORIN, 2005, p. 174).

É nesse sentido que o presente trabalho utiliza a integração de saberes de distintos campos científicos para buscar maior nível de compreensão da totalidade de seu objeto de estudo – a CPI. Como Morin e Le Moigne (2000, p. 133), afirmam “o complexo é aquilo que é tecido simultaneamente, e emerge da impossibilidade de simplificar onde a unidade complexa se desintegra se a reduzirmos a seus elementos”.

Pode-se pensar no Inquérito Parlamentar da seguinte maneira: um instrumento de avaliação e indagação, que se destina a sopesar o trabalho de todo o Estado e corrigir suas falhas, seja adotando medidas de competência do próprio Legislativo, seja apontando aos demais Poderes o que lhes cabe fazer, corrigir ou modificar.

Sendo um Inquérito, a CPI tem natureza jurídica de questionamento, indagação, um procedimento de investigação de uma coisa determinada. Não é um fórum acusatório, muito menos restrito ao campo penal. Esse é um dos erros mais frequentes quando a mídia e o público se manifestam sobre CPIs. A CPI não deveria ser encarada como instrumento da sanha punitiva da sociedade, porque sua finalidade constitucional é bem diversa da investigação criminal. Se e quando uma CPI se debruça sobre assuntos criminais, isso é circunstancial apenas.

Se a CPI não é um *forum* de acusação, tampouco é o local de coletar defesas ou onde acusados de algo possam exigir exercer o direito de ampla defesa. O direito constitucional de ampla defesa é exercido perante o Poder Judiciário, não perante o Legislativo. Na Investigação Parlamentar, feita de

acordo com os ditames legais, muito provavelmente os Parlamentares estarão interessados em colher acusações e defesas para poderem avaliar o todo das questões postas sob seu crivo. Mas não havendo interesse em coletar defesas, a CPI pode tomar a decisão política de não recebê-las, se as reputar desnecessárias, dado que se trata de Inquérito, procedimento inquisitório, onde não há direito de defesa pela própria natureza jurídica do instituto (TOURINHO FILHO, 2004).

É imprescindível compreender que, embora muitas vezes as CPIs acabem investigando atos ilícitos cometidos por particulares ou agentes públicos, esta não é sua função precípua. Nesse sentido, esta pesquisa espousa opinião contrária à expressa por Argelina Cheibub Figueiredo:

As CPIs são comitês temporários compostos por membros individuais do Congresso para investigar alegações específicas de falta de ética, faltas administrativas, corrupção etc. (FIGUEIREDO, 2001)

Este conceito sobre CPI é apenas parcial e não expressa sua verdadeira extensão e natureza. As CPIs não tem necessariamente um conteúdo penal ou de busca de aplicação de sanções administrativas. Também não tratam de problemas de ética parlamentar, que tem tratamento completamente independente nas Casas Legislativas.

É lícito ao Parlamento, como já se fez, instaurar CPI sobre fatos como a mortalidade materna, a fome ou a Confederação de Futebol. O que deve nortear a noção sobre o objeto que pode ter uma CPI é a seguinte regra: tudo sobre o que o Legislativo pode legislar pode ser objeto de CPI.

A CPI constitui um tipo de inquérito completamente diferente do policial e do administrativo, principalmente por dois aspectos:

- define-se por critérios políticos; e
- é sempre conduzido por um órgão colegiado, uma vez que as CPIs só agem conforme deliberação majoritária de seu Plenário. (BRASIL, 1988, art. 47)

Mesmo que o inquérito parlamentar utilize subsidiariamente conceitos de direito processual penal e até mesmo de direito processual civil ou teoria geral do processo, ele não segue as normas do Poder Judiciário para as ações em geral, ele é apenas judicialiforme, ou seja, a Câmara nas suas CPIs adota por empréstimo algumas práticas do Poder Judiciário, quanto à forma apenas (compõe autos, compromissa testemunhas, expede intimações, promove acareações, etc.), não estando, porém, sujeita a diversas outras características daquele Poder, porque sempre se trata de instância de julgamento estritamente político. Não obstante, suas decisões que comportem qualquer restrição a direitos individuais, como as quebras de sigilo, estão sujeitas aos mesmos princípios que embasam decisões judiciais correlatas: precisam de fundamentação legal e demonstração de necessidade e relevância jurídica, como teriam que apresentar se decisões judiciais fossem (BRASIL, 2001a e 2002).

A CPI também lida em seu dia a dia com diversos conceitos relativos a direitos e garantias fundamentais, especialmente porque maneja poderes – como, por exemplo, a determinação de condução de testemunhas e tem alguns poderes de coerção que não são usuais ao Parlamento em geral. Mas, principalmente, é preciso ter em mente que uma CPI é um Inquérito Parlamentar e tem os “poderes investigatórios de autoridade judicial” e como tal necessitará utilizar sempre, em todos os seus atos, de parâmetros utilizados pelo Poder Judiciário na concretização de seus atos.

Após todo o processo investigatório, chega o momento de a CPI apresentar sua análise do fato determinado e apresentar suas recomendações e propostas legislativas, se for o caso.

A CPI termina pela elaboração de um Relatório Final (BRASIL, 2014a, Art. 37). Assim sendo, o relatório conterá as providências que a CPI ache necessário sejam tomadas pelo Estado brasileiro. Tanto podem ser providências legislativas – que se forem de iniciativa parlamentar ela mesma já propõe ou, se for o caso de iniciativa exclusiva de outros entes, a eles encaminha anteprojeto ou indicações – como medidas que devam ser tomadas por outros Poderes, além de sugestões para o aperfeiçoamento da máquina estatal e seu comportamento no tema investigado.

O conteúdo do Relatório Final de uma CPI sempre é determinado por seu ato constitutivo. Esse ato, seja Requerimento ou Resolução, delimita o fato determinado e o período a ser investigado. (BARACHO, 2001).

No Relatório Final costuma constar uma análise teórica, histórica e às vezes de direito comparado sobre o tema, além de os relatos de todos os depoimentos e deslocamentos das CPIs às diversas Unidades da Federação. Ao final, nas conclusões, é oferecido um diagnóstico da situação brasileira naquele tema específico e são elencadas suas Recomendações.

3 PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL DE CPI

“Processo é série de atos encadeados destinados a um fim” (SANTOS, 2012). Além disso, para Cintra *et alii* (2012), processo é um conceito que transcende o direito processual e está presente em todas as atividades estatais, justamente por ser um instrumento para garantir o legítimo exercício do poder.

Apesar de a Constituição Federal definir processo legislativo em seu Art. 59 apenas como o processo que leva a elaboração das leis e outras peças normativas, é certo que a enumeração não é exaustiva. Tudo que um poder do Estado faz obedece a determinado processo (CINTRA *et alii*, 2012). Pode-se afirmar que o processo legislativo definido na Constituição Federal é o Processo Legislativo Ordinário, enquanto as Casas do Parlamento realizam diversos processos especiais para o cumprimento de suas funções constitucionais.

Tomando como base o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014a) o relatório final de CPI é uma proposição (Art. 100), e, como tal, tem seu processo legislativo próprio.

O processo legislativo de uma CPI é o encadeamento de atos, desde sua criação, até seu relatório final ou até que termine, por decurso de seu prazo de funcionamento, sem relatório. Tal conceito decorre da interpretação das normas jurídicas, supracitadas, a ela referentes.

Para que seja possível entender a complexidade dos processos decisórios de CPI, a Teoria Geral do Processo pode munir o estudioso de alguns conceitos muito básicos pelos quais toda forma de interpretar os atos do Inquérito Parlamentar poderão ser analisados.

Tomando de empréstimo os instrumentos da análise feita pela Teoria Geral do Processo para os processos judiciais, por indução, construir-se-á uma descrição do Processo Legislativo Especial de CPI para os fins desta pesquisa.

O processo judicial é a resposta do Estado aos cidadãos quando surge a necessidade de conciliação de conflitos sociais. As pessoas convivendo em sociedade entram em conflitos, um pretende algo, outro pode opor resistência a essa pretensão. Assim, o processo judicial nasce para conciliar ou dar fim a essa lide (pretensão resistida). Nessa sua face, diz-se que o Estado exerce sua função Jurisdição, ou seja, ele diz o direito a ser aplicado ao caso e o impõe quando necessário, para pacificar as relações entre as pessoas (CARREIRA ALVIM, 2014, p. 71). Neste caso, diz-se que a finalidade do processo judicial é a obtenção de um provimento jurisdicional sobre determinado caso.

O processo legislativo, por sua vez, conforme definido no Art. 59 da CF (BRASIL, 1988), surge como forma de o Estado criar ou modificar normas legais em vigor. Pode-se dizer, então, que o processo legislativo é a face do Estado onde ele exerce sua função Legislação, agindo com fim de oferecer à sociedade um regramento de suas atividades.

Mas, como já se observou, a atividade do Estado Legislação não se esgota apenas na edição de normas jurídicas. O Estado Legislação também se expressa por outros modos, seja fiscalizando, seja pesquisando a realidade a fim de aquilatar se é o caso de, futuramente, produzir ou não novas normas.

Nessas atividades – que pelo princípio da legalidade estrita necessariamente devem seguir um determinado processo – surgem outros processos legislativos específicos, que se denominarão aqui de Especiais. Dentre estes estão as Comissões Parlamentares de Inquérito, Comissões Especiais, Comissões Externas, manifestações do Conselho de Ética, dentre outras. Destas, a maioria não produzirá diretamente normas jurídicas, mas se destinará à realização de outras funções do Parlamento.

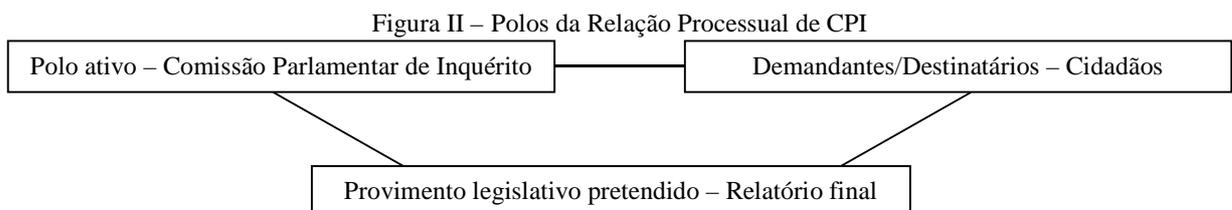
Para os fins desta pesquisa tratar-se-á apenas do Processo Legislativo Especial das CPIs, que se descreve a seguir.

Ao concluir que estamos diante de um verdadeiro processo quando tratamos da CPI, é preciso que se analise sua natureza e estrutura jurídica, a fim de compreender o instituto sob exame. Toda a série de atos que leva da criação da CPI até seu fim, com ou sem relatório, constitui um processo especial, que segue regras próprias, com fundamento constitucional e regimental – cujas normas são elevadas ao nível da própria Constituição por determinação expressa do Art. 58 da CF (BRASIL, 1988).

De novo, se utilizará instrumental da Teoria Geral do Processo para responder que a relação processual ocorre entre quem tem necessidade da realização da finalidade do processo e aqueles sujeitos que irão concretizar essa realização.

O Processo Legislativo de CPI tem por finalidade informar ao Parlamento e ao cidadão sobre fato determinado que possa ser objeto de atividade de edição de normas legais. Logo, há a busca de uma resposta do Estado sobre esse fato determinado e relevante em termos constitucionais. Essa resposta é feita na forma de um Provimento Legislativo, que se corporifica no Relatório da CPI.

Logo, se forma uma Relação Jurídica Processual que envolve dois polos e deve gerar um provimento legislativo. Esquemáticamente pode-se desenhar a relação processual de CPI, conforme vemos na Figura II.



Fonte: Elaboração da Autora

Neste ponto, torna-se necessário enfrentar uma crítica possível a este modo de descrever a CPI. Poderia ela ser analisada apenas como inquérito e não exatamente um processo. A resposta a tal questionamento deve ser entendida pela distinção entre natureza jurídica e *nomen juris*, ou seja, a denominação legal de algo. O simples fato de chamarmos a CPI de Inquérito Parlamentar não lhe retira a condição de ter natureza jurídica de processo legislativo especial. O que ocorre é que a finalidade da CPI é uma investigação, mas o modo como essa investigação é feita segue um processo legislativo especialíssimo.

Outra objeção a enfrentar seria a afirmação de que a CPI apenas emite um parecer, como qualquer outra Comissão da Casa, assim, seria desnecessário encará-la com especificidade. A tal argumento se contrapõe a simples realidade: a complexidade da coleta de prova e realização da CPI e seus resultados, que não podem ser resumidos a um "sim" ou "não" a mudanças legislativas, recomenda certamente que sua análise seja muito mais sofisticada do que a do Processo Legislativo Ordinário, porque, como se demonstrará adiante, sua complexidade e múltiplas formas de decidir e escolher novos caminhos ao longo de sua existência lhe conferem *status* diferenciado, além de o texto constitucional também fazê-lo.

3.1. Estrutura do Processo Legislativo de CPI

O Processo Legislativo Especial de CPI pode ser dividido em quatro fases: ato gerador, ato instituidor, atos investigatórios e provimento legislativo final. Descreve-se a seguir cada uma dessas fases.

3.1.1. Ato Gerador

Pode ser o requerimento subscrito por pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou Resolução (quando houver mais de 5 CPIs funcionando ao mesmo tempo), ambos dependendo do *quorum* mínimo de assinaturas que represente um terço dos Parlamentares.

Traçando paralelo com o processo judicial, este ato equivale à petição inicial, ou seja, ele delimita o objeto do processo legislativo de CPI, seja quanto ao tema, seja no tempo. Também definirá os limites de atuação da Comissão, porque ela não deverá tratar de outros assuntos, a não ser que tenham conexão evidente com o tema principal.

3.1.2. Ato Instituidor

Ato da Presidência da Câmara dos Deputados que cria a Comissão e que é completado com a indicação de membros pelos partidos.

Este ato equivale no processo judicial à determinação do órgão do Estado que terá por missão prolatar a decisão sobre o tema – ou seja, definir o resultado da investigação pretendida. Trata-se, pois, de constituir o órgão em si para cumprir essa função do Legislativo.

3.1.3. Atos Investigatórios

Constituem a vida da CPI propriamente dita, englobando toda produção de provas, desde a coleta de depoimentos e documentos, até as inspeções que a Comissão pode fazer se deslocando a qualquer parte do território nacional.

Nesta fase há atos de impulso oficial, dos quais o Presidente da CPI é o titular único, independentemente do plenário da Comissão para sua realização. São os atos de mero expediente, como a expedição de correspondência, a realização de intimações, as comunicações internas, convocações de reuniões ou até mesmo atos de saneamento dos trabalhos, corrigindo eventuais erros ou omissões.

Todo e qualquer ato da CPI, desde sua instituição, equivale a uma Decisão Interlocutória – ou seja, decisão que ocorre no curso do processo sem fazer com que chegue a seu final. O conceito de decisão interlocutória é colhido da Ciência Jurídica, que define decisões interlocutórias como as que são pronunciadas durante o processo, sem *litis* por fim – são decisões *inter locutus*, ou seja, “pronunciadas no meio”, que resolvem as chamadas questões incidentes, questões que fazem parte da estrutura de desenvolvimento do processo e que são necessárias para que os atos prossigam no seu encadeamento em direção ao objetivo final (CINTRA *et alii*, 2012).

As decisões interlocutórias de CPIs são as menos conhecidas, mesmo porque, não obstante muitas vezes se revistam de imensa publicidade na mídia, nem sempre são elencadas nos relatórios finais e seu registro de atividades acaba se perdendo na complexidade de seus autos.

Chamamos aqui de Decisão Interlocutória toda e qualquer decisão que a CPI tome, – da coleta de provas até pedido de providências a autoridades ou cidadãos para fazer cessar ilegalidades ou para que se cumpram determinações legais. Todo e qualquer ato da CPI – exceto os de impulso oficial elencados anteriormente – depende de deliberação de seu Plenário porque, diferente do juiz singular de primeiro grau, a autoridade que ocupa o polo ativo da relação processual legislativa de CPI é sempre um órgão colegiado. Pode-se dizer que todas as vezes que a CPI vota um requerimento relativo a uma de suas funções próprias ela está prolatando uma decisão interlocutória.

Apenas a título exemplificativo, enumeramos algumas decisões interlocutórias de CPIs da Câmara dos Deputados, que produziram efeitos ainda no curso da investigação.

- *CPI do INAMPS* – impulsionou dezenas de correções e auditagens por ofício, encaminhando denúncias recebidas; (BRASIL, 1994a, vol. 34, p. 56 e ss)
- *CPI da Pistolagem* – a seu pedido houve correção geral na PM de Alagoas, com mais de 150 remoções; (BRASIL, 1994b, vol. 12, p. 101)
- *CPI da Violência contra Mulheres* – realizou pesquisa própria sobre casos de violência de gênero no país; (BRASIL, 1994c, vol. 4, p. 87 e ss)

- *CPI Narcotráfico* – Exigiu do Ministério da Justiça celeridade, e foi atendida, na implantação efetiva do Programa de Proteção à Testemunha – a seu pedido, encaminhou mais de 100 nomes ao programa – e propugnou pela implantação dos Presídios Federais;(BRASIL, 2000b, vol. 8, p. 89 e ss)
- *CPI Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica* – A seu pedido, houve correição em 8 cartórios de Registro de Imóveis no Estado do Amazonas e a anulação de títulos falsos referentes a 37 milhões de hectares de terras.(BRASIL, 2001d, vol. 17, p. 26 e ss)

Pelos exemplos citados, percebe-se facilmente que a CPI muitas vezes produz seus efeitos mais concretos quando se pronuncia por simples pedido às autoridades competentes. Isso ocorre como expressão do poder inerente à sua função fiscalizatória. Ao se debruçar sobre um fato determinado, e os fatos correlatos a este, todas as vezes que a CPI se depara com uma ilegalidade ou uma imprecisão cometida, seja por agentes públicos, seja por particulares, ela tem o dever de agir de imediato para fazer cessar a ilegalidade ou propugnar para que o ente competente realize as atividades com maior eficiência.

Dessa forma, ela precisa analisar a situação e seu Plenário manifestar-se sobre essa situação. Quando o Plenário vota pelo envio de ofício da CPI que contenha pedido a qualquer órgão para que corrija seus procedimentos, ou cumpra sua devida função nos termos da lei, ela prolata uma Decisão Interlocutória, que vai, muitas vezes, causar impacto até mesmo maior, na prática, do que seu relatório final.

Note-se que isto não é um exercício dos poderes da CPI ou do Legislativo em si sobre os demais Poderes, mas tão somente significa a expressão do poder da lei como determinante das condutas e ações de todos os Poderes. Trata-se da CPI servindo como instrumento de *accountability*, ou seja, forma de prestação de contas da ação dos órgãos do Estado, porque realiza em termos práticos o império da legalidade e do estado de direito.

3.1.4. Provimento Legislativo Final –Relatórios Parcial e Final ou a Não Decisão.

O processo legislativo de CPI tende a terminar com um Provimento Legislativo que será constituído como seu Relatório Final.

Da Teoria Geral do Processo coleta-se o conceito de provimento final, ou seja, provimento jurisdicional que põe fim ao processo, impedindo que o juiz ali volte a exercer os poderes da jurisdição (CINTRA *et alii*, 2012).

O Relatório Parcial da CPI nada mais é que o adiantamento da decisão final, tendo função que, paralelamente com o Judiciário se pode classificar, *mutatis mutandi*, como antecipação de tutela, ou seja, o adiantar no tempo – por razões de ordem prática e de urgência e para proteger direitos vulnerados– os resultados finais do provimento legislativo cujo local natural seria o Relatório Final (LEAL, 2000).

O Relatório Final é a Decisão que põe fim ao Processo Legislativo de CPI. Constitui-se em verdadeira prolação de decisão que presta o provimento legislativo que se pretendia no início da investigação. Seu conteúdo pode ser tanto o oferecimento de proposições legislativas de competência da Câmara dos Deputados como sugestões ou recomendações a outros poderes do Estado, estas não só no âmbito Federal como também no Estadual e Municipal.

O conteúdo também pode ser simplesmente negativo – ou seja, a investigação redundar na conclusão de que não há nada a modificar na legislação, ou nenhuma providência a tomar sobre o tema. Seja com conteúdo que prossiga em outras instâncias, seja quando a decisão final da CPI só afirma que não há providência a tomar, ainda assim a CPI atinge seus objetivos ,prolatando um provimento legislativo que os satisfaz.

No paralelo com o processo judicial que aqui se traça, é a decisão final que corresponde à sentença. A maior diferença entre esses atos, além obviamente do tipo de cada provimento, também se dá no fato de que a sentença nem sempre põe fim ao processo judicial, por estar ainda sujeita a recursos, enquanto o relatório final de CPI sempre põe fim ao processo legislativo de CPI, não se sujeitando a nenhum recurso – não passa nem pelo crivo do Plenário da Casa, conforme mandamento do Art. 58, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Outra diferença é que prolatada a decisão judicial o órgão que a proferiu continua existindo e no caso da CPI, extingue-se também o órgão.

A não decisão pode ocorrer em CPI seja por sua não instalação, seja pelo esgotamento do tempo previsto para a investigação sem a votação de um relatório final. Não decisão, na definição de Bachrach e Baratz (2011) é uma decisão implícita de quem detém o poder de não decidir, ou seja, uma decisão deliberada pela não conclusão sobre dado tema ou questionamento proposto.

No caso da CPI a não decisão pode ocorrer em diferentes fases: ou ela simplesmente não se instala, seja porque o Presidente da Câmara não emite o ato de instalação (como na chamada “fila das CPIs” – ou seja, requerimentos aprovados de CPIs que deveriam ter sido instaladas e por diversas razões não o são – prática comum, mas que é de legalidade questionável), seja porque os partidos não nomeiam seus membros porque desejam boicotar aquela investigação.

Sendo esse o caso, a não decisão sobrevirá ou da não instalação – ou seja, a CPI nem chega a ter vida – ou da não concretização do colegiado, apesar de sua criação formal.

Outra forma de não decisão se dá quando a CPI investiga seu objeto, mas seu relatório final está sujeito a controvérsia tão grande que ou há um acordo de que é melhor deixar esgotar seu prazo sem apresentação de Relatório ou porque há versão de relatório que contraria a prova colhida nos autos, o que

pode levar o Presidente a declarar que encerra a CPI porque não há relatório que espelhe corretamente o resultado da investigação.

Podem ser citadas como exemplos de casos de não decisão deste tipo as CPIs da CBF/Nike (2001) e a CPI do Trabalho Escravo (2012).

A CPI da CBF/Nike foi instituída para analisar o contrato da CBF com a empresa de artigos esportivos Nike, diante dos rumores de que a derrota na final da Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 1998 tinha sido fruto de interferências da empresa em possível caso de corrupção e entrega do resultado do certame.

Essa CPI foi instalada por força de decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que – diante de mandado de segurança impetrado junto ao STF (BRASIL, 2007b) pelo Autor e posteriormente Presidente, Deputado Aldo Rebelo, com a tese de que a questão se alçava à categoria de caso de interesse nacional, dada a influência do resultado na sociedade brasileira – preferiu ceder ao pedido para não correr o risco de ver instaurada jurisprudência contrária a seus interesses. No entanto, há uma multitude de outras decisões do STF obrigando as casas legislativas, inclusive em outras esferas da Federação, a instaurar as CPIs (v.g. BRASIL, 2006b – CPI dos Bingos no Senado; e BRASIL, 2009 – CPI do “Apagão Aéreo” na Câmara).

Após investigações amplas e bastante conturbadas, na véspera de votação do relatório, o Plenário estava polarizado entre os apoiadores da CBF e os que apoiavam grupos contrários, o que se pode colher da leitura dos discursos feitos à época da apresentação do relatório.

No dia da votação, havia relatório alternativo apresentado por grupo de Deputados e apoiado pelo Deputado José Lourenço, vice-líder do PMDB à época. Após tumultuada reunião, a CPI foi encerrada pelo seu Presidente, tendo sido derrotado o texto do Relator, com a alegação de que não havia “sobre a mesa texto a ser votado que espelhasse o resultado da investigação”(BRASIL, 2001b). Extinguiu-se a CPI sem relatório.

Tal decisão foi recorrida, mas o recurso não logrou êxito. Reproduz-se abaixo, a título de exemplificação desse tipo de não decisão, a fala final do Presidente da CPI CBF/Nike:

O SR. PRESIDENTE (Deputado Aldo Rebelo) – Sras. e Srs. Deputados, em função exatamente do conflito produzido pela impossibilidade da apresentação do relatório, que do ponto de vista da Presidência –é o entendimento da Presidência– não obtenha essa sustentação sólida e majoritária do Plenário ou dos trabalhos da Comissão, que é uma interpretação também tradicional nesta Casa – há inclusive quem pense entre aqueles que interpretam o Regimento, que o Presidente, em determinadas circunstâncias, pode arbitrar até a escolha de um relatório ou de outro ou a indicação de Relatores para buscar esse consenso –, em função dessas circunstâncias, a Presidência considera que não tem condições de submeter à votação o relatório produzido pelo Deputado Silvio Torres. Não

tendo condições de submeter à votação este relatório, naturalmente também não tem condições de submeter à votação qualquer outro relatório que seja apresentado como alternativa, até porque a Comissão não dispõe mais do tempo necessário para produzir um relatório que pudesse vir a ser de consenso. E a Presidência...

O SR. DEPUTADO JOSÉ LOURENÇO – Sr. Presidente, peço a palavra a V.Exa. como Líder do PMDB.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Aldo Rebelo) - ... se dispõe a encerrar os trabalhos...

O SR. DEPUTADO JOSÉ LOURENÇO – Sr. Presidente, peço a palavra a V.Exa. como Líder do PMDB.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Aldo Rebelo) - ... sem a votação do relatório da Comissão. (BRASIL, 2001b, p. 160)

A CPI do Trabalho Escravo, desde seu início, já prenunciava difícil decisão, porque foi composta por 70% de parlamentares pertencentes à Frente Parlamentar Agropecuária. Sendo notório que o agronegócio é um dos tipos de atividade em que havia e ainda há flagrantes de utilização de mão de obra submetida a condições análogas à de escravo, havia preocupação da bancada em conseguir direcionar o relatório para obter a declaração da Câmara dos Deputados de que isso era inexistente, tratando-se apenas de casos de irregularidades trabalhistas.

Depois de acompanhar o Grupo Permanente do Ministério do Trabalho para Erradicação do Trabalho Escravo para São Paulo, participando da libertação de trabalhadores da indústria têxtil oriundos da Bolívia, vivendo em condições de escravidão, a CPI viajou a Marabá, no Pará, onde acompanhou a ação do Grupo Móvel, em ações conjuntas com o Ministério Público Federal, os Estaduais e as Polícias Federal e Estaduais, participando da libertação de trabalhadores que comiam comida apodrecida, com vermes, só tinham uma lona para proteção contra intempéries e não tinham água potável, condições mínimas de higiene; os víveres eram armazenados no mesmo cômodo misturados com defensivos agrícolas e veneno para matar braquiária (BRASIL, 2012c, Vol. 13. pp. 365 e ss.).

Mesmo diante desse quadro, apurado *in loco* pela CPI, cujos registros durante a diligência foram publicados em blog do seu Presidente (PUTY, 2012a e 2012b), chegou-se a um impasse porque ficou claro que a CPI teria votação em massa dos 70% dos componentes da bancada do agronegócio pela afirmação de que “não existia trabalho escravo no Brasil”. Tal se colhe da leitura das notas taquigráficas de algumas sessões, como a que se reproduz abaixo:

O SR. DEPUTADO MOREIRA MENDES – (...)Essa história de trabalho escravo no Brasil é discurso, é discurso ideológico! Não existe trabalho escravo no Brasil. E nós temos a responsabilidade de botar isso às claras. Estão destruindo pessoas, destruindo empresas. (BRASIL, 2012b, p.21)

O SR. DEPUTADO VALDIR COLATTO – (...) Tenho certeza de que esta CPI terá a inteligência dos Deputados para nós buscarmos uma boa saída para o assunto do trabalho escravo no Brasil, o dito trabalho escravo, que eu também acho que não tem. O que tem é você não cumprir algumas leis trabalhistas pelo simples fato da impossibilidade de

cumpri-las, pela complexidade e exigências descabidas que tem a nossa legislação trabalhista brasileira. (BRASIL, 2012b, p.28)

O SR. DEPUTADO PAULO CESAR QUARTIERO –(...) Eu só discordo aqui do nosso Deputado Moreira Mendes, que saiu. Eu acho que há trabalho escravo no Brasil, e é muito. E o trabalho escravo, eu posso falar, é o produtor rural. Esse é escravo. Esse paga imposto de tudo quanto é lado, é difamado em tudo quanto é canto, tem a sua renda confiscada e, muitas das vezes, chega ao fim da vida e o patrimônio, a terrinha dele, o que sobrou, a terrinha, a casa dele, a propriedade, e o Governo vai lá sequestra, dizendo que foi mal havido, que foi grileiro, que foi explorador de melhorias de tudo quanto é tipo.

Para aquilatar o conflito com as provas colhidas pela CPI do Trabalho Escravo, basta contrastar as manifestações dos membros supra com o relato da visita a Marabá constante dos autos (BRASIL, 2012c, Vol. 13. pp. 365 e ss.).

Tendo relatório já em andamento, mas sabendo que se o levasse a voto seria aprovado um texto comprometedor da credibilidade da própria Câmara dos Deputados – uma vez que é público e notório que há trabalho escravo no Brasil e seu combate sistemático pelas instituições é reconhecido e elogiado em todo o mundo – Presidente e Relator, que não pertenciam à bancada do agronegócio, preferiram deixar que os trabalhos se encerrassem por decurso de prazo, sem apresentação de relatório.

Em ambos os casos, CBF/Nike e Trabalho Escravo, a não decisão foi um recurso utilizado politicamente pelos dirigentes das CPIs para que não houvesse um relatório com conteúdo evidentemente contrário à prova coletada. Esta afirmação se apoia na análise levada a cabo nesta pesquisa do contraste entre as provas coletadas que comprovam documentalmente o trabalho escravo e as afirmações dos Deputados reproduzidas supra, que anunciavam que tais provas seriam completamente ignoradas se um relatório tivesse sido levado a voto.

O processo de não decisão nem sempre significa falta de atuação do Legislativo ou falta de cumprimento de suas funções. Embora a CPI da CBF/Nike não tenha tido oficialmente seu relatório final aprovado e, portanto, o mesmo seja legalmente inexistente, ainda em abril de 2014 se pode consultar a peça final da CPI no próprio site do Ministério do Esporte (BRASIL, 2001c). Trata-se da sobrevivência política de um instrumento que a rigor, não tem existência legal, mas tem existência e função política, uma vez que, de algum modo, mesmo que por mecanismos indiretos e não legalmente estabelecidos, cumpre sua função precípua de informar o cidadão. Note-se que o Ministro dos Esportes do primeiro governo Dilma Rousseff foi o ex-Presidente dessa CPI, Deputado Aldo Rebelo.

Do mesmo modo, casos apurados pela CPI do Trabalho Escravo podem ainda ser conhecidos do público pelo blog de seu ex-Presidente, Deputado Claudio Puty, e também encontrados no site da própria

Câmara dos Deputados, como o pronunciamento do Dep. Walter Feldman, ex-Relator, que fez publicar na íntegra o relatório que teria apresentado na CPI (FELDMAN, 2014).

Os casos citados de não decisão tem um fator comum: ambos tratam de não votação do relatório final por se saber de antemão, pelas opiniões dos Parlamentares proferidas no Plenário da Comissão, que seria aprovado (pela predominância ideológica) um texto completamente avesso à coleta das provas, ou seja, um texto que contrariaria as provas coligidas. Também em ambos os casos a publicação dos Relatórios nos sites pessoais dos Deputados acabam por burlar a não decisão. A sobrevida dessas informações demonstra o poder inegável das CPIs como instrumentos de informação ao cidadão sobre a realidade. Mesmo essas duas peças não sendo manifestações oficiais de uma votação do Plenário da CPI, ainda assim a Câmara dos Deputados as sustenta e divulga, uma vez que as provas continuam em seus arquivos à disposição da população.

3.2. Pressupostos do Processo Legislativo de CPI

A presente análise da CPI como Processo Legislativo Especial poderia ser muito útil nesses casos, uma vez que a Teoria Geral do Processo afirma que todo processo tem pressupostos processuais. Os pressupostos processuais são de dois tipos:

- pressupostos de existência;
- pressupostos de desenvolvimento válido e regular.

Os pressupostos processuais de existência dizem respeito a coisas que não podem estar ausentes para que aquele processo exista, surja no mundo do Direito. Os pressupostos processuais de validade são aqueles que não podem estar ausentes para que a relação processual se desenvolva e se encaminhe a seu fim precípua - o provimento jurisdicional.

No caso do processo judicial, são pressupostos processuais de existência (WAMBIER e TALAMINI, 2011):

- petição inicial;
- órgão investido de jurisdição;
- citação.

Raciocinando em paralelo, os pressupostos processuais de existência do processo especial de CPI são:

- requerimento com assinaturas de 1/3 dos parlamentares;
- existência de previsão de estrutura da CPI.
- fato devidamente delimitado (seja pelo tempo, espaço ou modo de observação, ou uma combinação desses fatores);

Por outro lado, são estes os pressupostos de validade da relação jurídica processual (WAMBIER e TALAMINI, 2011):

- subjetivos:
 - referentes ao juízo ou juiz:
 - competência (não existência de incompetência absoluta);
 - ausência de impedimento;
 - referentes às partes:
 - capacidade postulatória;
 - capacidade processual;
 - legitimidade processual;
- objetivos
 - petição inicial apta;
 - citação válida.

Para a o Processo Legislativo de CPI, em paralelo, são estes os pressupostos de validade:

- subjetivos:
 - constituição regular da comissão;
 - fato determinado de competência da Câmara dos Deputados;
- objetivos:
 - observação da forma legal e regimental
 - realização da investigação;
 - cumprimento dos objetivos constitucionais.

Os pressupostos de validade devem ser verificados ao longo de todo o processo. Faltando algum, a qualquer tempo, se anularia ou extinguiria o processo, conforme o caso.

Já as condições da ação, requisitos que – estando presentes – viabilizam o exercício regular do direito de ação, conduzindo o juiz ao exame do mérito, são, no direito positivo brasileiro, basicamente três (BRASIL, 1973, arts. 3º; 267, VI; 295, II, III e parágrafo único, III; e 301, X):

- possibilidade jurídica do pedido;
- legitimidade para a causa;
- interesse de agir.

Seriam, em paralelo, condições de atingimento do provimento legislativo especial de CPI:

- possibilidade da investigação (aquilatada por estar conforme as exigências constitucionais);
- legitimidade da manifestação da CPI;

- atendimento do interesse público;

Também é útil analisar o provimento legislativo final, ou seja, o Relatório da CPI que é seu objetivo último. Novamente em paralelo com o processo judicial, a CPI emite seu provimento e ele precisa ser fundamentando, exatamente como os provimentos jurisdicionais, as sentenças.

São requisitos de um provimento jurisdicional:

- que dê solução à lide;
- que o faça de forma fundamentada;
- que a fundamentação seja coerente com a coleta de provas.

No entanto, o resultado depende do chamado livre convencimento do Juiz, princípio processual constitucional que garante liberdade ao magistrado na análise e valoração das provas para formar o convencimento que será expresso na sentença.

Os requisitos de um Relatório Final de CPI podem, por comparação, ser considerados os seguintes:

- que cumpra a função constitucional de informar o Parlamento e os cidadãos brasileiros sobre um fato determinado investigado;
- que essa informação e seus corolários – recomendações a outros poderes e providências legislativas – seja fundamentada na investigação havida, guardando com ela **nexo investigativo**, ou seja, declarando o que realmente foi apurado;
- o resultado final do Relatório obedecerá os princípios constitucionais e regimentais que regem as decisões legislativas em geral, mas a liberdade de votar não pode prescindir do nexo investigativo.

Da mesma forma que uma sentença fundamentada contra a coleta de provas é anulável, seria, em tese, anulável o Relatório de CPI que afirmasse algo totalmente diverso das provas constantes em seus autos. Porém, na prática, não se registram intervenções perante o STF com essa intenção, e a julgar por questões levadas à corte maior, muito provavelmente se teria uma decisão que diria que se trata de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo. Mas nada impede que, no futuro, e utilizando-se alguns dos argumentos científicos aqui expostos, se tente anular um relatório que não tenha fundamento nas provas colhidas.

Foi justamente esse princípio, de que não havendo relatório que expresse os trabalhos da Comissão não haveria peça a ser votada, que inspirou os resultados de não decisão da CPI CBF/ Nike e da CPI do Trabalho Escravo, conforme já mencionado.

Faz-se aqui uma pausa para que se tragam à colação os conceitos de verdade real, verdade formal e verdade política.

O processo penal é voltado para a apuração da chamada verdade real (TOURINHO FILHO, 2004), ou seja, dada a importância do bem jurídico que tutela – liberdade de ir e vir *versus* direito de punir do Estado – a busca da verdade é feita em minúcias, não havendo conformação com a verdade apenas formal.

Já no direito processual civil e no administrativo, o que vale é a chamada verdade formal, expressa no adágio "o que não está nos autos não está no mundo". Em todas essas instâncias, a verdade é buscada na parte do processo chamada fase instrutória. Essa verdade, porém, tem natureza diferente.

A divergência entre as verdades formal e material se agudizam ou se amenizam em conformidade com a regulamentação trazida pelo direito positivo no tocante às possibilidades conferidas ao magistrado de melhor elucidação dos acontecimentos que deram ensejo ao ajuizamento da ação. Os conceitos de verdade material e formal não envolvem aspectos teleológicos, como fins que se almejam, mas possuem conotação instrumental, como meios para se alcançarem os fins. A Constituição Federal traz várias derrogações e limitações de direitos fundamentais em decorrência da necessidade de se produzir a prova penal, exclusivamente. Disso decorre que, no âmbito criminal, maiores são as faculdades dispostas ao juiz, como destinatário da prova, para se chegar à verdade. Enquanto a busca pessoal, a apreensão de documentos no domicílio do acusado, a interceptação telefônica e de dados de informática são comumente adotadas no processo penal, medidas de equivalente quilate são estranhas ao processo civil. Na seara penal, para a conveniência da instrução criminal, com o intuito de possibilitar a inserção de provas no processo e por ser imprescindível às investigações do inquérito policial, admite-se até a privação da liberdade mediante a decretação das prisões preventiva e temporária. Na esfera cível, a única modalidade de prisão existente, para o devedor de alimentos, não possui nenhuma conotação probatória, porquanto visa exclusivamente a compelir o indivíduo ao cumprimento de obrigação.

O processo civil é dotado de menos instrumentos de obtenção de prova, para favorecer o encerramento de litígios, o que corresponde à verdade formal, e se conferem mais meios ao juiz criminal em face das graves consequências da condenação penal, razão por que se coliga à verdade material (HADDAD, 2012).

A busca da CPI, à primeira vista, deveria ser a verdade real, uma vez que sua missão constitucional seria vasculhar a tessitura da sociedade para aquilatar o fenômeno sobre o qual se debruça em termos do que é melhor para o bem comum. Mas a CPI acaba buscando um outro tipo de verdade, que denominaremos nesta pesquisa Verdade Política.

A verdade política nem pode se afastar da verdade real a ponto de descaracterizar as provas efetivamente coletadas, mas também não está adstrita a só reproduzi-las. Isso se afirma porque, de modo diferente do que fazem as demais fases probatórias dos processos administrativo e judicial, a CPI não trata apenas da aplicação da lei já posta, ele busca uma verdade que possivelmente influirá na feitura de novas leis.

Essa diversa finalidade justifica maior flexibilidade no âmbito do que é possível valorar. A valoração tem que ter nexos jurídicos com o apurado, mas é política, ou seja, vai nascer do embate de opiniões e tendências diversas dos Deputados que formam a CPI.

Nesse aspecto, se pode dizer que a vontade política é o norte da CPI, embora ela não tenha liberdade de tal monta que possa descaracterizar a verdade real ou a formal expressas nos seus autos (FREIRE, 2001).

Compreendido o Processo Legislativo Especial de CPI, passa-se a analisar a CPI como uma organização, para visualizar as forças a que está sujeita em seus processos que redundarão na prolação de suas decisões interlocutórias e do provimento legislativo final em seu relatório, ou conduzirão à não decisão.

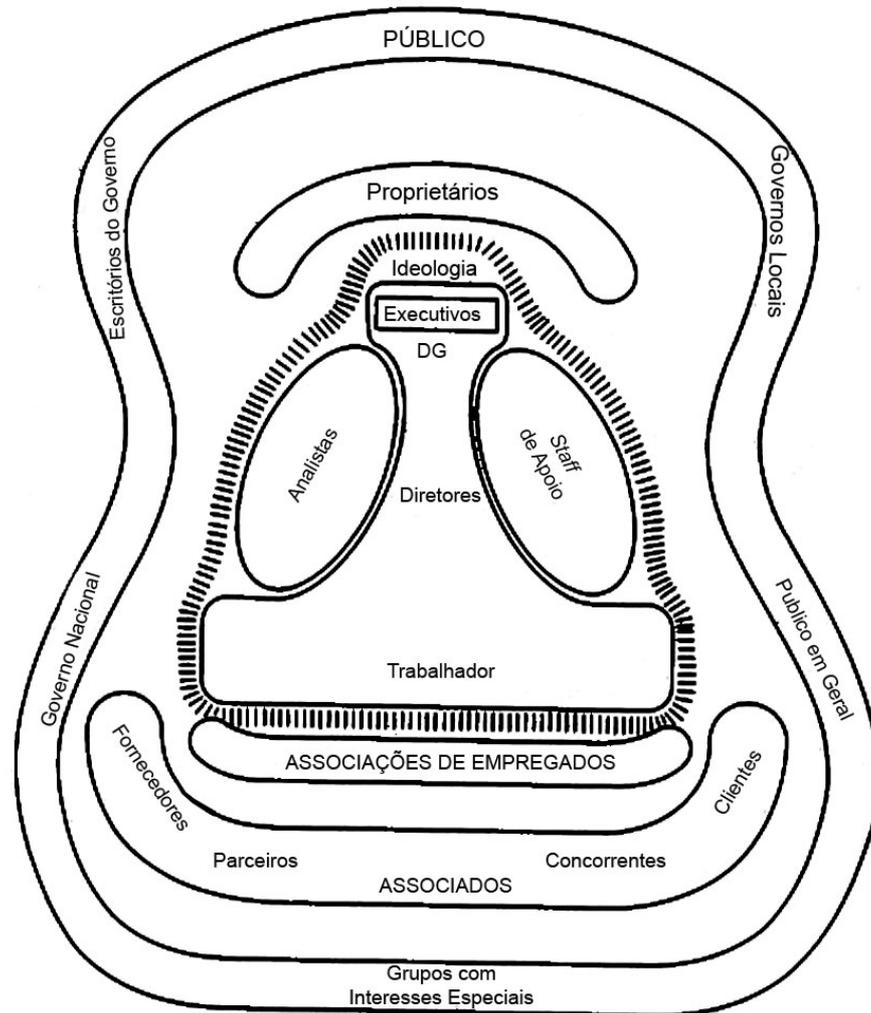
4 OS MODELOS DE MINTZBERG DE ESTRUTURA DAS ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS E O MODELO DE FLUXO DE DECISÕES ESTRATÉGICAS DESESTRUTURADAS

Em 1979 Mintzberg introduziu seu modelo de Estruturas Organizacionais com a publicação do livro *The Structuring of Organizations*. Nesse modelo, Mintzberg (2003) considera que toda atividade humana organizada, seja de qual natureza for, dá origem a duas exigências fundamentais e opostas, que são: divisão do trabalho em várias tarefas e coordenação dessas tarefas. Essas exigências envolvem diversos parâmetros de *design*, assim como fatores situacionais. Dentro dessa perspectiva, Mintzberg (1988) considera que o agrupamento de fatores situacionais e parâmetros de *design* determina a estrutura organizacional de uma entidade eficaz, devendo, para tanto, haver consistência entre esses elementos.

Tendo presente esse conceito, pode-se lançar um olhar às CPIs como uma organização, permitindo aplicar-lhes instrumentos de modelos que a Ciência da Administração utiliza eficazmente para avaliação da tomada de decisão. Ao compreender a estrutura da CPI dessa forma, será possível percebê-la mais claramente como ente apto a tomar decisões, inclusive elaborando sua própria estratégia.

O modelo de Mintzberg (GUERRA. 1999, p.115), utilizado neste estudo sobre a CPI e as influências que sofre em seus processos de tomada de decisão, é apresentado, em sua versão original, na Figura III.

Figura III – Modelo de Mintzberg



Fonte: Mintzberg (apud GUERRA, 1999, p.115)

A figura III apresenta as seis partes da organização definidas por Mintzberg. No topo aparece a 1) cúpula estratégica (proprietários), que é ligada ao 2) núcleo operacional (executivos), que aparece na parte de baixo da figura, pela 3) linha hierárquica ou intermediária (Diretor Geral/Diretores/Trabalhadores), ao centro. Nas laterais aparecem a 4) tecnoestrutura e o 5) pessoal de apoio e na parte externa a 6) ideologia pressiona e define as ações de toda a organização.

A linha intermediária (3) constitui o elo de ligação entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional (gerentes intermediários). O gerente da linha intermediária executa várias tarefas no fluxo de supervisão direta acima e abaixo dele: coleta informações de *feedback* e transfere algumas delas ao gerente acima, intervindo no fluxo de decisões.

(...) Mintzberg (2003) classifica em seis as partes básicas de uma organização: cúpula estratégica, linha intermediária, tecnoestrutura, assessoria de apoio, núcleo operacional e ideologia, conforme é detalhado a seguir.

Cúpula estratégica – Na cúpula encontramos as pessoas com responsabilidade global pela organização – o chief executive officer (também chamado de presidente) e outros dirigentes de alto nível com preocupações globais. A cúpula estratégica é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que controlam ou que detêm poder sobre ela (proprietários, órgãos governamentais, entre outros).

Linha Intermediária – A linha intermediária representa o ponto de ligação entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional (gerentes intermediários). O gerente da linha intermediária executa várias tarefas no fluxo de supervisão direta acima e abaixo dele: coleta informações de feedback e transfere algumas delas ao gerente acima; intervém no fluxo de decisões; fluindo para cima estão os problemas da unidade, as propostas de mudança e as decisões que requerem autorização.

Núcleo operacional: O núcleo operacional assegura os inputs para a produção, transformam os inputs em outputs, distribuem os outputs, ou seja, o núcleo operacional é responsável pela entrada de matéria prima, pela transformação desta matéria prima no produto da empresa e pela distribuição deste produto.

Tecnoestrutura: A tecnoestrutura é responsável pela formatação do núcleo operacional, ou seja, ela define os processos, as especificações do produto e a formalização do comportamento.

Assessoria de apoio: É a área especializada, terceirizada ou não, que tem a função de apoiar a organização fora do fluxo de produção de seu produto principal. Desta forma, a assessoria de apoio dá suporte às operações da empresa.

Ideologia: É a parte da organização responsável pela elaboração, manutenção, disseminação e interiorização de suas ideologias e doutrinas. Para o autor, ideologia é “a parte viva” (se não tecnicamente animada) de qualquer organização. A ideologia aqui referida é como um sistema de crenças sobre a própria organização, não as crenças da sociedade que a envolve. (URBANAVICIUS Jr, 2008)

O núcleo operacional assegura os *inputs* para a realização das finalidades da organização, transforma os *inputs* em *outputs*, distribui os *outputs*, ou seja, o núcleo operacional é responsável pela entrada de matéria prima, pela transformação desta matéria prima no produto da empresa e pela distribuição deste produto.

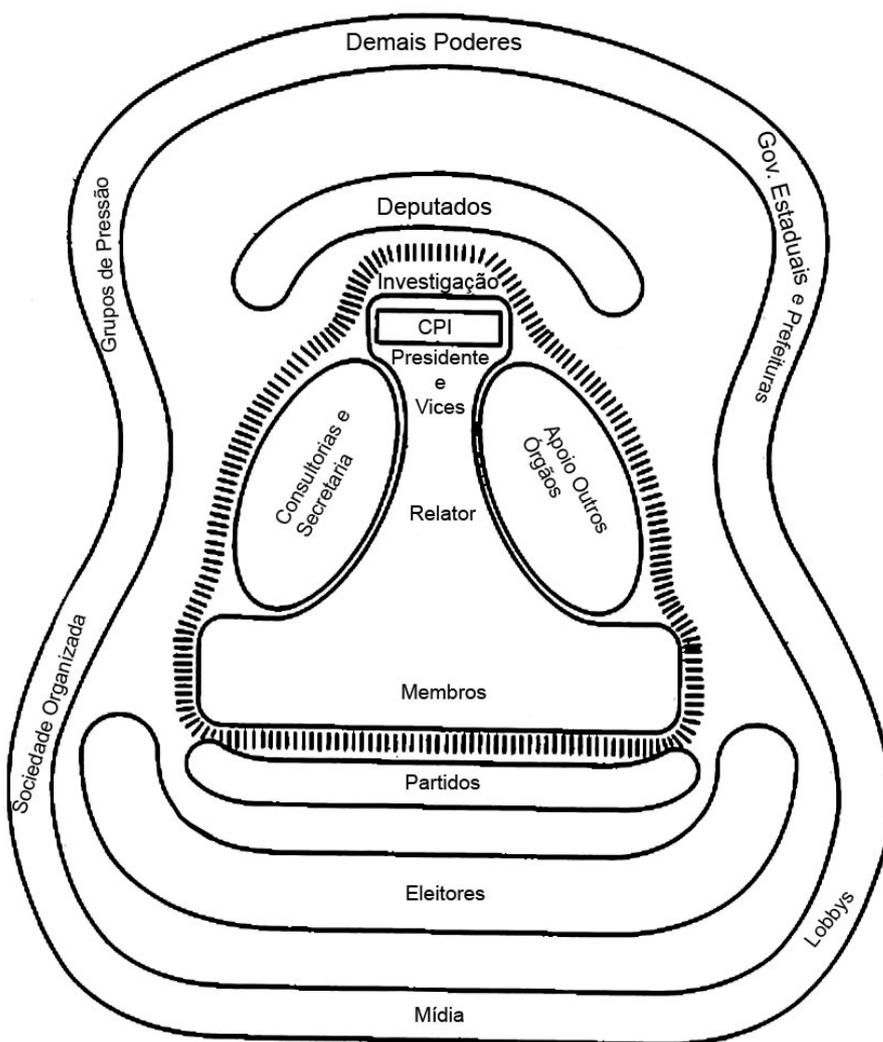
A tecnoestrutura é responsável pela formatação do núcleo operacional, ou seja, ela define os processos, as especificações do produto e a formalização do comportamento.

A assessoria de apoio é a área especializada, terceirizada ou não, que tem a função de apoiar a organização fora do fluxo de produção de seu produto principal. Desta forma, a assessoria de apoio dá suporte às operações da empresa.

Ideologia, segundo Mintzberg, é a parte da organização responsável pela elaboração, manutenção, disseminação e interiorização de suas ideologias e doutrinas. O autor afirma que a ideologia é “a parte viva” de qualquer organização. A ideologia aqui referida é como um sistema de crenças sobre a própria organização, não as crenças da sociedade que a envolve.

Nos estreitos limites desta pesquisa não se aprofundará o estudo das teorias de Mintzberg além do necessário para a aplicação de seus modelos, uma vez que o foco da pesquisa é a compreensão dos caminhos que levam à decisão ou não decisão em uma CPI. Partindo da consciência dessa estrutura, apresenta-se o modelo Mintzberg adaptado para as CPIs, conforme se vê na Figura IV:

Figura IV – Modelo Mintzberg modificado.



Fonte: Elaboração da autora, a partir do Modelo de Mintzberg.

Observa-se agora a adaptação que se fez neste trabalho para a descrição das atividades de uma CPI. Modelos, embora jamais esgotem a realidade, são úteis para se compreender a essência dos processos de uma instituição. A CPI posta nesse modelo modificado tem como missão sua investigação, ou seja, o objeto para o qual foi criada. No lugar em que originariamente Mintzberg coloca dirigentes, o modelo modificado situou Presidente e Vice- Presidentes da CPI. Onde havia direção/gerência, colocou-se a

Relatoria, uma vez que é o Relator que aponta os rumos da investigação. Os membros da CPI são sua base operacional, ou seja, o Plenário, que será o verdadeiro optante dos diversos caminhos decisórios. Ao redor da CPI, estão seu apoio, seja institucional da própria Câmara dos Deputados (secretaria, consultoria, polícia legislativa) ou requisitados de outros órgãos conforme suas necessidades (BRASIL, 1952). Externamente, na parte superior, está o conjunto de todos os Deputados (reunidos na Câmara), aos quais a CPI se liga por uma relação de pertencimento e representação. Abaixo estão os Partidos e como sua base os eleitores. Ao redor estão as esferas que influenciam a CPI, avultando-se a importância da mídia (uma vez que a CPI é instrumento de informação ao público, ao cidadão) e demais grupos que influenciam seus caminhos (*lobbies* e grupos de pressão em geral – chamando aqui *lobbies* os grupos mais institucionalizados nessa arte da influência sobre os políticos – e grupos de pressão todos aqueles sujeitos que eventual ou habitualmente buscam dialogar com o Parlamento para influenciar decisões), sociedade civil organizada, ou aos quais a CPI se dirige em suas recomendações (demais poderes da União, Estados, Municípios e até mesmo particulares com atuação pública – ex. associações de classe, ONGs, etc).

Exposta a estrutura que influencia a CPI, passa-se a descrever seu fluxo de processos decisórios, desde o nascimento com a apresentação do ato para sua instituição até sua extinção, com a aprovação ou não de seu Relatório final.

5 TOMADA DE DECISÃO E *LOCI* DECISÓRIOS

Em primeiro lugar, cabe definir o que sejam tomadas de decisão. No dizer de Oliveira (2004) tomada de decisão é o converter das informações analisadas em ação. A tomada de decisões racionais passa por algumas fases, a saber (HAMMOND *et alii*, 2004):

- enunciar corretamente o problema;
- esclarecer os reais objetivos;
- definir um escopo de alternativas que abranjam soluções criativas;
- compreender as consequências das decisões;
- negociar adequadamente entre objetivos conflitantes;
- lidar com as incertezas;
- avaliar os riscos;
- planejar com antecedência decisões interligadas.

Mintzberg identifica, em seu modelo, um fluxo decisório dos processos de decisão estratégica que denomina desestruturados, geralmente encontrados nos níveis decisórios mais elevados das organizações.

Nesse modelo o processo de decisão estratégica é

caracterizado pela novidade, complexidade e por não ter fim, pelo fato da organização, em geral, começar com pouco conhecimento da situação de decisão que a espera ou o caminho para sua solução e por ter somente uma vaga idéia de qual essa solução possa ser, e como ela será avaliada quando for desenvolvida. Somente tateando um processo descontínuo, envolvendo muitas etapas difíceis e um punhado de fatores dinâmicos cobrindo um período considerável de tempo, é que a escolha final é feita." (MINTZBERG *et alii*, 1976)

As CPIs podem ser entendidas, em boa medida, por meio desses instrumentos de análise, como já se demonstrou pela adaptação feita do modelo geral de Mintzberg. Na tomada de decisões pelo Plenário das CPIs se pode vislumbrar a aplicabilidade do Modelo Decisório de Mintzberg, conforme veremos quando da análise desse *locus* decisório.

Locus decisório, ou, local de decisão, no dizer de Hirsch (2011, p. 6), é “onde os problemas são considerados, formulados e finalmente decididos”. Em outras organizações a determinação dos *loci* decisórios é feita pela práxis, mas em organizações públicas, como o caso da CPI, os diplomas legais já estabelecem esses *loci*, que serão referidos em função do que se sabe sobre o encadeamento de atos no Processo Legislativo Especial de CPI.

Tratando agora especificamente dos caminhos decisórios, é útil à pesquisa a comparação entre o que se chama de Processo Legislativo Ordinário e o Processo Legislativo Especial de CPI. Denomina-se

Processo Legislativo Ordinário o definido no Art. 59 da CF, ou seja, o processo que leva o Poder Legislativo – no presente caso, a Câmara dos Deputados – a criar leis ou outras normas jurídicas.

As Comissões da CD, sejam Permanentes ou Especiais, têm um fluxo decisório bem claro e orientado para a elaboração de normas legais. Suas decisões, embora complexas e resultantes de fatores tão intrincados quanto as das CPIs, são de fluxo simples: há um texto proposto, que será analisado em primeiro lugar por um Relator, que elaborará um Parecer. Este, após exposto ao Plenário, será aceito, modificado ou rejeitado, caso em que é substituído. Não obstante esse processo possa ter intercorrências – como a criação de subcomissões para estudar aspectos diferentes do tema, ou a realização de eventos para ampliar a discussão, como Seminários ou Audiências Públicas – na verdade o rumo do fluxo decisório não se altera. O Relator colhe todas essas possíveis informações apenas para redigir seu Relatório e os demais membros para formarem sua convicção. Assim, há, na verdade, apenas uma decisão a tomar: se o texto da proposta que se analisa deve se tornar ou não norma jurídica. Não há idas e vindas, apenas um fluxo unidirecionado à obtenção do melhor texto legal possível.

Reside aí a principal diferença entre o Processo Legislativo Ordinário e o Processo Legislativo Especial de CPI: os caminhos decisórios de CPI se abrem em um multifacetado leque de opções que decorre do fato de que, embora investigue um fato determinado, a natureza de uma investigação é repleta de idas e vindas e decisões que podem ser concretizadas ou frustradas, dependendo da linha de investigação pela qual se opta e também de fatores imprevisíveis, como o surgimento de novas informações que demandem investigação.

Assim, temos no Processo Legislativo ordinário um fluxo decisório simples, conforme a demonstração gráfica do Quadro I:

Locus decisório	Agente	Decisão possível
Relatoria	Relator	Aprova, emenda ou rejeita proposição
Plenário	Comissão	Acata ou rejeita e substitui a decisão do Relator

Quadro I – Fluxo Decisório do Processo Legislativo Comum.

Fonte: Elaboração da Autora

Nas CPIs a estrutura dos múltiplos caminhos decisórios é muito mais complexa, como se vê no extrato exposto no Quadro II:

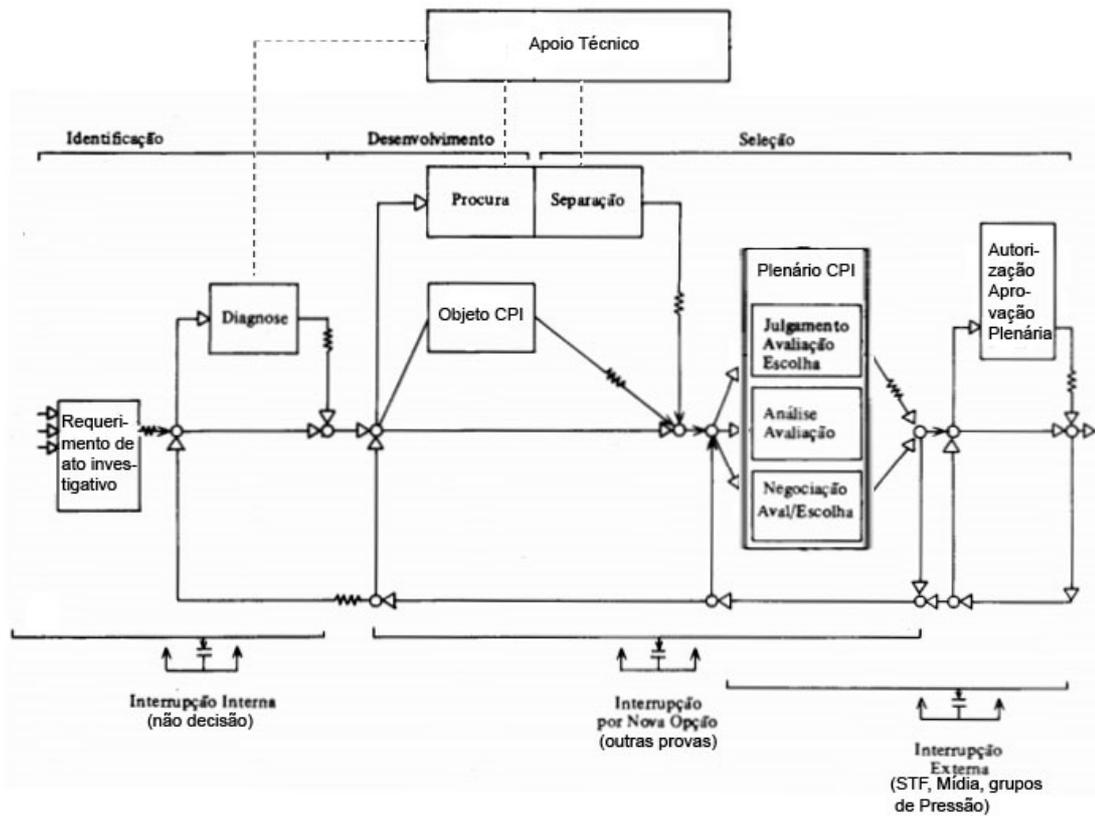
Locus decisório	Agente	Decisão possível
CPI	Plenário	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprova coleta ou produção de provas variadas ▪ Provas podem levar a necessidade de produção de novas provas ▪ Decisões podem ser revistas, abandonadas, refeitas, ▪ há contraste de provas, ▪ fluxo decisório vai surgindo passo a passo conforme a investigação

Quadro II – Extrato do Fluxo Decisório do Processo Legislativo de CPI.
 Fonte: Elaboração da Autora

Uma CPI sabe apenas de onde parte, mas nunca se pode prever onde chegará, e justamente disso resulta sua imprevisibilidade e o perigo de que se torne um incômodo para grupos de interesse diversos e especialmente para quem ocupa o governo.

A constatação dessa complexidade leva à necessidade de se empregar um modelo decisório mais maleável, como o de Mintzberg, para as chamadas decisões desestruturadas, conforme modelo abaixo.

Figura V – Modelo Decisório de Mintzberg adaptado às CPIs.



Fonte: Adaptado pela autora a partir de BETHLEM (1976)

O modelo estrutura o que pode ocorrer no fluxo das múltiplas tomadas de decisões que vão ocorrer durante o funcionamento das CPIs, conforme decisão de seu Plenário. Este modelo, que demonstra a estrutura decisória, alguns de seus agentes e as possibilidades de decisão e retrocesso nos caminhos da CPI será analisado quando da descrição do *locus* decisório do Plenário, no *sublocus* da realização das investigação. Crê-se que a abordagem desse esquema será mais clara depois que os primeiros *loci* sejam descritos.

Para Mintzberg, como é possível visualizar na figura supra, as entidades complexas – como as CPIs – ao decidir, geralmente abordam o problema como uma decisão desestruturada, onde é possível contemplar 3 etapas: Identificação – Desenvolvimento – Seleção. Vale a pena olhar a figura utilizando o exemplo do que ocorre no Plenário de uma CPI, quando, v.g., um membro da CPI pode requerer uma providência investigativa – seja coleta de documentos, depoimentos, inspeções, etc. Quando o requerimento chega ao Plenário, o ente chamado CPI começa a produzir sua decisão. Para tanto, primeiro começa o processo de identificação do problema posto, o que leva a uma diagnose para a qual colabora

todo o *staff* de apoio técnico. Na figura, há ligação direta entre a propositura do pedido investigatório e a movimentação da máquina do órgão CPI, com seu primeiro olhar sobre o tema. As setas com zig-zague demonstram que a identificação do problema não é estanque, ou seja, ela não só leva adiante o processo decisório, mas pode ser revista, optando o órgão pela negativa, ou seja, por retornar ao *status quo ante* e não apreciar o requerimento de prova. Por outro lado, pode ser que a haja continuidade do caminho decisório, começando a fase chamada Desenvolvimento. Nessa fase é que o órgão complexo CPI, utilizando seu apoio técnico, procura e separa as opções de acordo com o que considera o objeto da CPI.

Começa então a fase de seleção, tendendo a CPI a selecionar a forma de ação que maximize seus objetivos. Dai entra o plenário da CPI, que é o verdadeiro ente que pode selecionar, ou seja, a manifestação expressa do plenário é quem elege as opções. É nesta fase que se conjugam a informação, a escolha e as trocas (*logrolling*), o que se abordará mais nitidamente adiante quando se falar de estrutura decisória do Poder Legislativo.

O último quadro representa a decisão já tomada pelo Plenário.

Todas as linhas zig-zagueadas representam que as decisões podem ser revistas de acordo com a conveniência da CPI.

Na última linha da figura, se encontram demonstradas as possibilidades de interrupção da decisão: na fase de identificação, somente há interrupção se realmente a CPI deseja não decidir; na segunda, pode haver interrupção se a CPI, por exemplo, começa outro processo decisório paralelo e acaba optando por outras provas e não a que antes observava. Já na terceira parte do fluxo decisório, quando a tomada de decisão já feita pela CPI, ainda há possibilidade de interrupção da decisão de produzir aquela prova, quando há interferência do STF que a impeça, quando a CPI sofre influência da mídia ou outros grupos de pressão.

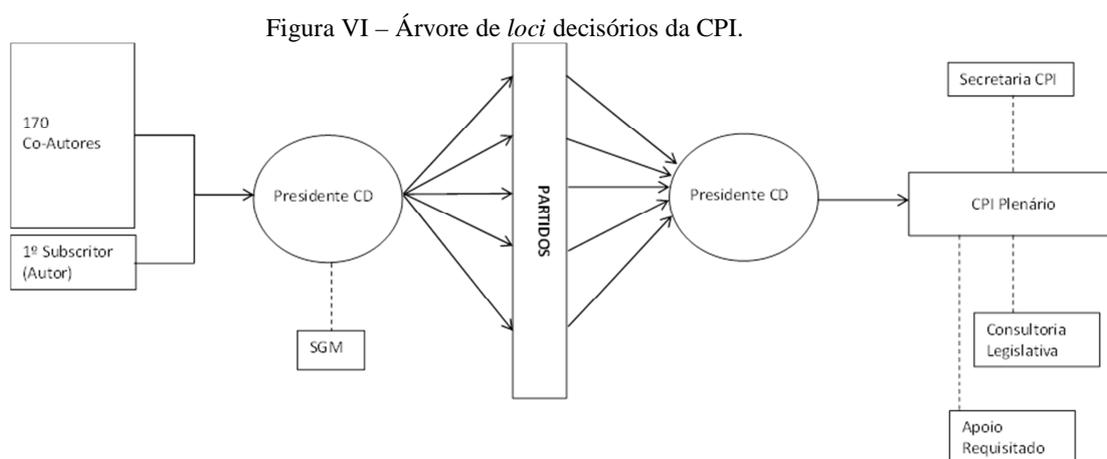
A pesquisa não se alongou na análise desse modelo, porque pretendeu utilizar a ciência da Administração apenas como suporte para que se visualizasse melhor o processo decisório da CPI, etapa por etapa, em seus *loci* identificados de acordo com a TGP. A demonstração gráfica supra ajuda traz algumas luzes para o processo decisório dinâmico e sempre mutável, ou passível de revisão, com que costuma lidar o Plenário de uma CPI.

6 LOCI DECISÓRIOS NAS CPIs

A metodologia utilizada nesta parte do trabalho é puramente descritiva. As informações foram obtidas da leitura comparada dos 63 relatórios de todas as CPIs analisadas, bem como dos respectivos autos, buscando-se criar uma descrição genérica e não circunstancial do fenômeno. A ausência de referências a outras obras nesta parte da pesquisa se deve ao seu ineditismo, e tudo o que se segue foi obtido do estudo e análise das fontes primárias citadas. Cabe neste ponto observar que a pesquisa se beneficiou da atuação profissional da autora, que trabalha como Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados e foi designada para CPIs desde 1991 até os dias atuais. Das 63 CPIs estudadas a Autora assessorou, seja junto a Presidência e Relatoria, seja pontualmente junto a Deputados membros, 48 delas.

Passa-se à descrição dos *loci* decisórios das CPIs.

Uma CPI nasce de uma decisão da minoria de investigar, perquirir, buscar, colher e aprofundar informação. É justamente desse ato decisório primeiro, quando um Deputado resolve redigir um requerimento de CPI, que parte nossa análise sobre os *loci* decisórios das Comissões de Inquérito.



Fonte: Elaboração da Autora.

Em primeiro lugar é preciso que se olhe o panorama completo do fluxo decisório, com fulcro no estudo da decisão em si. Como já mencionado, são consideradas seis variáveis: destinatário, âmbito, fundamentação, reversão, conflito e tempo, conforme já exposto na descrição da metodologia.

O Quadro I reúne os *loci* e *subloci* decisórios. Foi elaborado com o intuito de expor um panorama geral sobre as decisões da CPI em cada *locus*, seguindo as variáveis que ajudam a compreender melhor como se dá a decisão, a quem ela se refere, de que tipo é, se há possibilidade ou não de conflito. A seguir, é feita a discussão de cada *locus* e *sublocus*.

Variáveis	<i>Loci decisórios</i>	Gabinete do 1º Subscritor	Gabinetes Coautores	Presidência da Câmara dos Deputados	Partidos	Presidência da Câmara dos Deputados	Eleição Presidente, Vices, Relator	Presidência da CPI	Plenário Da CPI	
									Relatoria – Orientação da Investigação	Decisões Interlocutórias (Investigação)
Tipo	Individual	Individual Múltipla	Individual	Coletiva	Individual	Colegiado	Individual	Individual	Colegiado	Colegiado
Destinatário	Minoria	CD	CD	CD	CPI	CPI	Sujeitos da CPI	CPI	CPI e sujeitos que produzirão prova	Brasil
Âmbito	Pessoal	Minoria	CD	Partidário	CD	CPI	Erga Omnes	CPI	CPI	Brasil
Fundamentação	Vontade	Vontade	Constitucional	Vontade	Const. Vinculado	Voto	Constitucional	Livre convencimento	Voto	Voto + Nexo Investigativo
Reversão	Sim	Sim	Imprópria	Mutável	Imprópria	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Conflito	Ausente	Ausente	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível	Possível	Conciliação Ou Não Decisão
Tempo	Acelera	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Retarda	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não (?)
	Impede	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim

Quadro III – Quadro global de variáveis
Fonte: Elaboração da Autora

6.1. 1º locus - Gabinete do 1º Subscritor de Requerimento

Um Deputado precisa ser o primeiro subscritor do Requerimento. É ele que atuará como autor da CPI, pois o texto do requerimento fixará a finalidade da CPI – fato determinado e de interesse público, seu objeto de investigação – que pode ser delimitado em tempo, espaço e/ou finalidade – e preverá sua estrutura – quantos Deputados a comporão e como será sua estrutura administrativa (BRASIL, 2014a, Art. 37).

Como a CPI é um instrumento da minoria, será proposta com a autoria de, no mínimo, um terço dos Deputados – hoje 171. O Deputado que quiser começar o processo de coletar assinaturas para propor uma CPI tem que elaborar, ou pedir que se elabore para ele, um Requerimento, que descreverá o fato determinado e deverá cumprir todos os demais requisitos constitucionais e regimentais.

Note-se que no mais das vezes, o Deputado que encabeça a autoria da CPI é alguém que conhece especialmente ou já milita naquele específico assunto objeto da Investigação que irá propor. Trata-se de aspecto que poderá ser proveitosamente analisado, em estudos futuros, com o recurso à Teoria Informacional (CARVALHO, 2003), uma vez que a *expertise* do primeiro subscritor, quando presente, na maior parte dos casos poderá revelar uma tendência de que as CPIs são propostas por parlamentares cuja carreira pública já tem conexão prévia com o tema a investigar.

Muito dificilmente, a não ser em casos rumorosos sobre a vida da nação, o Deputado primeiro subscritor não será especializado no assunto. Se o for, tanto melhor para a CPI, porque sendo membro, ou, como é praxe na Casa, Relator ou Presidente, agregará valor à atuação da comissão.

Seria um elemento chave para a otimização dos processos de uma CPI que seu Relator– que orienta o desenrolar da investigação – e/ou seu Presidente fossem próximos a órgãos, autoridades e

entidades da sociedade civil organizada especializadas na matéria. Isso ocorrendo, a CPI já nasceria com um caminho a seguir.

Citam-se como exemplos o Deputado Moroni Torgan - CE, que em 1991 e depois em 1999, foi autor dos requerimentos das CPIs que se debruçaram sobre o fenômeno do narcotráfico. O Parlamentar vinha de carreira de Delegado da Polícia Federal, fora Secretário de Segurança do Ceará e chegou à Câmara continuando a tratar do tema principal pelo qual se elegeu: o combate ao narcotráfico. Outro exemplo, Deputada Rita Camata - ES, relatora do Estatuto da Criança e do Adolescente, militante na defesa dos direitos de meninas e meninos de rua, foi autora da CPI do Extermínio de Crianças e Adolescentes. Nos limites desta pesquisa não se pode prosseguir nesse tipo de estudo, mas é linha de pesquisa possível a ser levada adiante, a fim de confirmar ou não se poderia ser afirmado que as CPIs surgem não exatamente de demandas do Parlamento como um todo, nem da sociedade ou da mídia, mas sim como expressão da base eleitoral de certo parlamentar.

Esse primeiro *locus* é a fonte originária da CPI. É o título dado à CPI que servirá para delimitar sua atuação, razão pela qual a decisão neste *locus* é vital. O nome que o 1º Autor der à CPI definirá os limites de sua ação investigativa. Assim, surgirá a “CPI destinada a investigar os fatos X, ocorridos no período de A a B”.

Quando o primeiro Autor não se atenta bem ao fato de que desse seu impulso inicial decisório dependerá toda a vida da CPI, é frequente que depois queira tentar mudar a investigação, o que será impedido pelo STF (GONÇALVES, 2001; BRASIL, 2014c). É a redação desse Requerimento que norteará toda a avaliação que o STF venha a ser chamado a fazer em relação à CPI,

Nesse momento decisório identifica-se a aplicação do chamado Modelo de Simon. O problema se coloca, o primeiro Autor avalia as possibilidades e toma a decisão de resolver essa demanda com a iniciativa de coletar as assinaturas de seus pares (SIMON, 1976). O modelo de Simon é bem simples e é aplicável a praticamente todas as decisões mais básicas. Para Simon, quando há um problema, se passa por 4 fases decisórias: 1) escolha da ocasião para tomar uma decisão; 2) avaliação das linhas de ação possíveis; 3) escolha entre linhas de ação; 4) avaliação sobre decisões passadas (BETLHEM, 1976, p. 28). O modelo de Simon é útil para que se compreenda este primeiro *locus* decisório como uma decisão simples, que gerará uma estrutura complexa que depois passará a ter decisões desestruturadas, ou seja, a própria CPI.

Elencam-se alguns pontos para definir as atividades neste *locus*, que serão destacadas para posteriormente facilitar a visualização dos quadros de cada *locus*, possibilitando a compreensão de sua especificidade.

Variáveis	Gabinete do 1º Subscritor	
Tipo	Individual	
Destinatário	Minoria	
Âmbito	Pessoal	
Fundamentação	Vontade	
Reversão	Sim	
Conflito	Ausente	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Não
	Impede	Não

Quadro IV – Variáveis do 1º *locus*
 Fonte: Elaboração da Autora

A decisão no primeiro *locus* é sempre individual, ou seja, apenas o primeiro subscritor a toma e delimita todo objeto de investigação da CPI. O destinatário dessa decisão é a minoria, ou seja, os demais coautores que comporão o número mínimo de assinaturas necessárias para o requerimento poder ser proposto. Ela é tomada no âmbito pessoal e seu fundamento é simplesmente a vontade do primeiro subscritor. Ela pode ser revertida, uma vez que tanto pode haver a desistência pelo proponente da coleta de assinaturas como também pode haver retirada da proposição mesmo após sua apresentação. Neste *locus* nota-se ausência de conflito, dado seu âmbito pessoal e a individualidade da decisão. A variável tempo geralmente se expressa nesse *locus* mais no aspecto de aceleração: quanto mais empenho o primeiro subscritor tem na coleta de assinaturas mais rapidamente a instalação da CPI se dará. Não há motivos para, neste caso, a variável tempo retardar ou impedir a decisão.

6.2. 2º *locus* - Gabinetes Coautores – assinatura de pelo menos 170 Deputados.

A figura regimentalmente correta é mesmo de autores, já que o regimento não trata de “apoio” como categoria jurídica de ato parlamentar (BRASIL, 2014a). Mas, na verdade, o primeiro subscritor, que aqui chamaremos de primeiro autor da CPI, já deu os contornos de toda a investigação e estabeleceu seus limites, quando redigiu o Requerimento e os demais – na imensa maioria das vezes – simplesmente apõem sua assinatura como aderentes à proposição.

Não raro alguns Deputados assinam e depois pedem oficialmente que a SGM – Secretaria Geral da Mesa considere como retirada sua assinatura. Esse ato é considerado válido. Isso ocorre geralmente quando a CPI toca algum tema polêmico, do qual o Deputado que assinou e pretende retirar sua coautoria não estava ciente na hora em que estava assinando. Ou, aqueles casos em que, mesmo concordando com o tema, acaba sendo pressionado pelo partido ou por outros grupos de pressão a modificar essa decisão.

A *praxis* corrente na Casa estabelece que o Deputado aloca assessores para coletar as assinaturas, e os pares assinam muito mais por uma troca de favores do que porque realmente se interessam e concordam com o objetivo da CPI. Nesse movimento, muito usual nos corredores próximos

ao Plenário da Câmara, nem sempre quem assina realmente quer a CPI, mas há o recurso de retirada de assinatura. Algumas CPIs já tiveram sua instalação frustrada porque depois do requerimento ser apresentado com assinaturas suficientes alguns retiraram seus nomes e não se chegou ao número mínimo regimental.

Cita-se como exemplo a CPI que pretendia investigar os negócios da TVA, Telesp e o controle acionário desta empresa pela Telefônica, empresa espanhola. Apresentada com número mais que suficiente de assinaturas em 23/08/2007, pelo Deputado Wladimir Costa, essa CPI, objeto do Requerimento 6/2007, teve mais de 181 assinaturas inicialmente. Quando da apreciação pela Mesa (Presidência) já haviam sido retiradas duas. A seguir, o registro da tramitação do Requerimento enumera outros 21 requerimentos de retirada de assinatura, o que acabou por inviabilizar a CPI (BRASIL, 2007c).

Nesse processo avulta a importância da Teoria Distributivista (CARVALHO 2003, p. 32 ss) e do chamado *logrolling process*. Isto se afirma porque não é raro que o Deputado assine o requerimento de uma CPI em troca da assinatura do primeiro subscritor em outras proposições de seu interesse que precisem de *quorum* mínimo.

Variáveis	Gabinetes Coautores
Tipo	Individual Múltipla
Destinatário	CD
Âmbito	Minoria
Fundamentação	Vontade
Reversão	Sim
Conflito	Ausente
	Acelera
Tempo	Retarda
	Impede

Quadro V – Variáveis do 2º locus

Fonte: Elaboração da Autora

Neste *locus* a decisão é de cada parlamentar, logo, individual. Mas somente a conjugação da decisão de todos terá o condão de viabilizar a CPI. Logo, se chamou esta decisão quanto ao tipo de individual múltipla. O seu destinatário é a própria Câmara dos Deputados, porque é ela que instala a CPI. O âmbito decisório é a própria minoria, ou seja, o grupo de parlamentares que representa um terço da composição da Câmara dos Deputados. Sua fundamentação é a simples vontade, a decisão pode ser revertida com a retirada das assinaturas e o conflito, em tese, é ausente, dado que quem assina o requerimento – seja o primeiro subscritor sejam os demais – tem interesses comuns de ver a CPI instalada. Quanto à variável tempo, tanto pode ocorrer aceleração dessa decisão – se os subscritores têm interesse em ver a CPI rapidamente instalada – quanto retardamento se, no processo de *logrolling*, estiver ocorrendo

algum tipo de acordo com algum ator do processo de influência que não tenha interesse na instalação da CPI. Nesse caso, é possível que haja certa demora no coautor assinar a CPI, dependendo do que esteja sendo feito para que ele desista da coautoria. O impedimento pelo fator tempo se expressaria na possível perda de oportunidade de propor a CPI, o que costuma ocorrer especialmente quando se trata de alguma CPI sobre casos de denúncias a apurar, que enquanto são foco da mídia têm muito mais pressão da opinião pública para se instalar. Mas o passar do tempo pode diminuir essa pressão e até mesmo impedir que haja a CPI.

6.3. 3º locus - Presidência da Câmara dos Deputados

Estando preenchidos os requisitos formais de sua apresentação, o requerimento de criação de CPI é encaminhado *pelo primeiro* autor ao Presidente da Câmara dos Deputados que decidirá:

- Se a forma legal e regimental foi observada;
- Se há o número mínimo de autores;
- Se o fato determinado é da competência da Câmara dos Deputados;
- Se o fato foi devidamente delimitado (seja pelo tempo, espaço ou modo de observação, ou uma combinação desses fatores);
- Se há a previsão de estrutura da CPI;

Ao concluir que todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais foram atendidos, o Presidente da Câmara dos Deputados nada mais tem a decidir, pois se trata de ato vinculado. Não há um juízo de valor possível sobre a oportunidade, conveniência ou adequação da investigação. Preenchidos os requisitos, cabe apenas ao Presidente instalar a CPI, enviando aos partidos a composição das vagas, distribuídas de acordo com a proporcionalidade partidária.

A retirada de qualquer conteúdo valorativo da decisão do Presidente da Câmara obedece à própria natureza das CPIs como direito constitucional de minoria.

Porém, uma observação dos fenômenos relativos à instalação de CPIs não revela neutralidade do Presidente perante as CPIs, sendo evidente em muitos casos sua atuação como *veto player*, ou seja, ator com poder de veto (TSEBELIS, 1997).

Da análise dos 219 Requerimentos das CPIs no período estudado resultam dados interessantes para a compreensão desse fenômeno, especialmente da observação do número de Requerimentos de CPIs devolvidos a seus autores pela Mesa por ter o Presidente considerado que não havia fato determinado descrito, o que inviabilizaria a criação da Comissão.

Nossa ilustração sobre o tema recai sobre o período da Presidência do Deputado João Paulo Cunha (2003 a 2005). Em seu biênio à frente da Mesa da Câmara dos Deputados esse Presidente devolveu

aos subscritores, com despacho sobre não haver fato determinado descrito suficientemente, 19 Requerimentos. Esse número contrasta com a soma de Requerimentos devolvidos por essa razão considerando todo o restante do período estudado, ou seja, durante a Presidência de outros 11 Deputados: apenas 17.

Ou seja: em dois anos, só pela mudança de interpretação da definição legal de fato determinado feita pelo Presidente João Paulo Cunha se frustraram muito mais investigações do que na soma dos outros 22 anos. Sem se poder tecer, nos limites desta pesquisa, maiores considerações sobre os motivos dessa situação, cabe apenas seu registro como demonstração do poder de um *veto player* (TSEBELIS, 1997) e da influência deste *locus* como lugar de decisões que extrapolam o que previa a Constituição Federal sobre o direito da minoria.

Variáveis	Presidência da Câmara dos Deputados
Tipo	Individual
Destinatário	CD
Âmbito	CD
Fundamentação	Constitucional
Reversão	Imprópria
Conflito	Possível
	Acelera Sim
Tempo	Retarda Sim
	Impede Não

Quadro VI – Variáveis do 3º *locus*

Fonte: Elaboração da Autora

Neste *locus* a decisão é apenas do Presidente, logo individual. Seu destinatário é a Câmara dos Deputados que instalará a CPI. Seu âmbito é a Câmara também, uma vez que é decisão que só a esta afeta. A fundamentação dessa decisão tem que exibir, necessariamente, respaldo constitucional. Não existe possibilidade de reversão dessa decisão, ou seja, uma vez criada a CPI não há nenhum ato para fazê-la não mais existir. Porém, como vimos, embora não haja previsão legal de reversão, mesmo existindo juridicamente, a não instalação constituiria uma possibilidade de reversão indireta ou imprópria. O conflito é possível, especialmente porque pode ocorrer entre o interesse do partido do Presidente da Câmara, por exemplo, e a minoria que deseja a CPI.

Quanto à variável Tempo, os processos da CPI neste *locus* podem ser acelerados, se há interesse por parte do Presidente da Casa; retardados, quando utiliza o recurso da chamada “fila” das CPIs (constituída das CPIs com requerimentos aprovados e que não se instalam). A CPI também pode ser inviabilizada pela atuação política da Presidência, embora isso não encontre respaldo legal e possa ser corrigido pelo STF se algum Parlamentar assim demandar (BRASIL, 2006b, 2007b e 2009).

6.4. 4º locus - Partidos Políticos

Recebido o Ofício da Presidência da Câmara dos Deputados compete aos partidos indicar os membros que ocuparão suas vagas como titulares e como suplentes. Esta fase decisória é importantíssima porque mais e mais vem sendo utilizada como forma da maioria assumir o controle sobre a investigação da CPI, frustrá-la ou até mesmo inviabilizá-la.

Normalmente, se o partido tem interesse na instalação da CPI, designará rapidamente os membros e também os escolherá dentre os parlamentares mais importantes. Futuro trabalho de pesquisa poderá melhor aquilatar essa relação tempo/parlamentares de influência. Se o partido deseja impedir ou retardar por algum motivo a instalação da CPI, ele pode simplesmente engavetar o ofício da presidência.

Uma busca junto à SGM sobre dados que permitissem observar o tempo que o partido leva para nomear seus membros, revelou-se infrutífera por não existir arquivo centralizado sobre a matéria, fazendo-se necessário pesquisar uma a uma cada CPI. Tal levantamento, no entanto, embora fuja ao escopo deste texto, poderá vir a ser útil para aperfeiçoar o entendimento sobre o tema.

Outra forma de dificultar a investigação pode ocorrer quando o Partido não tem grande interesse na CPI e acaba designando para ela parlamentares sem muita expressão política, o denominado baixo clero (MESSEMBERG, 2010).

Seja qual for a atitude do partido, acaba tendo obrigação legal de indicar seus membros, o que poderia ser até mesmo objeto de mandado de segurança.

Ainda, para compreender-se como a CPI é constituída, será oportuno recorrer a elementos da Teoria Partidária (CARVALHO 2003). Esta descrição revela a tradição inaugurada por Cox e McCubbins (*apud* NASCIMENTO, 2010, p. 25) enquanto uma terceira geração de estudos legislativos. Elementos tomados como exógenos nos modelos de segunda geração – mais notavelmente, a composição das comissões e o poder dos Líderes – são endógenos nesta perspectiva.

O processo de indicação para as comissões, por exemplo, extensivamente analisado pelos autores, parte da premissa de que o partido, enquanto um cartel, internaliza externalidades. Em síntese, eles argumentam que as políticas de algumas comissões impõem externalidades que podem afetar, potencialmente, as perspectivas de reeleição de muitos partidários.

Outras comissões, ao contrário, teriam efeitos externos muito mais limitados. Por conseguinte, um cartel seleciona administradores (líderes partidários) que, apropriadamente, possam balancear seu próprio autointeresse (seja sua conexão distrital/eleitoral, seja sua busca por reeleição) e a defesa dos interesses do cartel como um todo, no sentido de manter e aumentar o *status* majoritário do partido.

Embora o texto se refira à escolha das lideranças partidárias, a mesma lógica se aplica à nomeação dos membros para as CPIs: serão indicados aqueles que ou tem atuação específica e *expertise* no tema, ou aqueles que no momento se prestarem à maximização da defesa do interesse do partido enquanto cartel, a fim de manter seu *status*. (NASCIMENTO, 2010)

A escolha dos membros da CPI – como ocorre em todas as Comissões e demais órgãos colegiados – será fruto da decisão da elite constituída pelas lideranças (MESSEMBERG, 2002).

Santos (2003) compartilha a tese do *government* partidário no processo legislativo. O autor aponta o recrutamento para comissões como sendo uma prerrogativa exclusiva dos líderes. Estes utilizam o critério da lealdade, avaliado através do comportamento dos deputados durante votações essenciais, contrabalançado pela necessidade de *expertise*, medida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica.

Apesar de válidos os critérios expostos por Santos, observa-se quanto às CPIs, porém, que a escolha dos Parlamentares, conquanto esteja em grande parte submetida às mesmas regras de escolha racional que as Comissões Permanentes, tem muito a ver com que tipo de CPI se trata.

É fácil observar, se considerarmos as chamadas CPIs “importantes” e as “desimportantes” que, quando se trata de algo que interessa muito ao governo investigar ou evitar a investigação, os Parlamentares da elite (o “alto clero”) lá estarão. Se, pelo contrário, for uma CPI criada apenas para ocupar a fila e evitar que CPIs mais polêmicas se instalem, restarão nos cargos membros do chamado “baixo clero”, ou seja, deputados com menos peso na arena política. Esta afirmação poderá ser suportada por pesquisa quantitativa do universo de CPIs analisadas o que, porém, foge ao escopo deste trabalho.

Variáveis	Partidos
Tipo	Coletiva
Destinatário	CD
Âmbito	Partidário
Fundamentação	Vontade
Reversão	Mutável
Conflito	Possível
	Acelera
	Sim
Tempo	Retarda
	Sim
	Impede
	Sim

Quadro VII – Variáveis do 4º locus

Fonte: Elaboração da Autora

Neste *locus* o tipo de decisão é coletiva, ou seja, depende de mais de uma pessoa pertencente ao Partido e seguirá uma lógica partidária. O destinatário dessa decisão é a Câmara dos Deputados. O âmbito dessa tomada de decisão é o próprio partido e ela se fundamenta na vontade política. Há possibilidade de

reversão porque o partido pode a qualquer momento substituir os membros de CPI. O conflito é possível se existirem tendências diversas dentro do partido. A variável tempo neste caso é uma das que mais tem sido usadas para inviabilizar determinada CPI que não interesse ao partido. Ele recebe pedido da Presidência da Câmara dos Deputados e precisa atendê-lo, designando os membros para compor a CPI; porém, em muitos casos, o fator tempo será modo de retardar ou até mesmo impedir a Comissão. A forma pela qual os partidos mais atuam nesses casos geralmente é a simples inércia, ou seja, ignoram e engavetam o pedido da Presidência.

6.5. 5º locus - Presidência da Câmara dos Deputados

Chegadas as indicações dos Partidos, o Presidente da Câmara dos Deputados tem o dever legal de instalar a CPI. Se há menos de cinco em funcionamento, devem as mesmas ser instaladas em ordem cronológica de sua apresentação. Chegado ao limite de 5, somente se instalará CPI por Resolução, cabendo aos interessados fazer tramitar a respectiva proposição.

Não há juízo de valor possível, legalmente, nesta fase. O Presidente é mero cumpridor do mandamento constitucional, mas como já vimos no 3º locus, seu papel de *veto player* é preponderante nessa situação.

É um dever do Presidente da Câmara dos Deputados promover a nomeação dos Membros e dar continuidade ao que se constituiu com a assinatura de um terço dos parlamentares.

Sampaio (1964) acrescenta:

Feito o requerimento subscrito por um terço do corpo legislativo, é dever do Presidente considerar constituída a comissão de inquérito (...). O ato do Presidente da Câmara ou do Senado (bem como das Assembléias Estaduais e de Câmaras de Vereadores que segue o modelo federal) é estritamente vinculado. (SAMPAIO, 1964)

O ato de efetivação da CPI, que foi constituída *juris et de jure* com o requerimento assinado pela terça parte parlamentar, é vinculado, não cabendo a apreciação da conveniência e oportunidade de sua criação (MARTINELLI, 2003).

Cabe aqui a descrição de um dos maiores instrumentos do Presidente como *veto player*. Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014a), somente funcionarão cinco CPIs simultaneamente, somente sendo possível instalar a partir da sexta quando houver sua propositura por Projeto de Resolução. As CPIs instituídas por Resolução certamente não tem o mesmo contorno de expressarem o direito constitucional da minoria, uma vez que sua existência é condicionada à aprovação do Plenário da Câmara dos Deputados. As CPIs propostas por Projeto de Resolução no período estudado só foram numerosas na 49ª Legislatura, que instalou 9 delas (de um total de 19 dessa legislatura), mas depois não foram mais observados casos dessa natureza.

O Presidente, neste *locus*, pode agir como *veto player* e tanto pode aceitar sem nada fazer a inação dos partidos que não nomeiam membros, como pode receber essas nomeações e simplesmente deixar a CPI na chamada “fila”. A fila das CPIs, como é usualmente chamada na Câmara dos Deputados, em tese, deveria ser uma fila ordenada cronologicamente, ou seja, havendo cinco CPIs simultâneas, do sexto requerimento que preenchesse todos os requisitos constitucionais em diante, haveria que se aguardar o término de uma para instalar as subsequentes, isso até o final daquela legislatura. Se não houvesse vaga para nova CPI, a fila duraria até o final da legislatura, momento em que todos os requerimentos de criação seriam arquivados por força do disposto no Art. 105 do RICD (BRASIL, 2014a).

Foi procedida a análise de todos os 219 requerimentos de CPIs de 1991 a 2014, do que resultou a tabela I:

TOTAL	219
Devolvidos, retirados ou prejudicados	44
Fila	121
CPIs Instaladas por Requerimentos	54

Obs.: Além dessas, mais 9 CPIs foram instaladas, por resoluções aprovadas em Plenário

Tabela I – Requerimentos de CPI (1991 a jun/2014)

Fonte: Elaboração da Autora

Apenas para facilitar a análise da fila, se pode utilizar, como exemplo, a última legislatura objeto deste trabalho, a 54^a. Desde seu início não houve a instalação de mais do que 3 CPIs simultâneas, e em junho de 2014 havia apenas uma que ainda não encerrara seus trabalhos, enquanto 16 aguardavam na fila sem notícias de instalação.

A conclusão que se pode tirar dessa simples análise é que as CPIs somente são instaladas quando há vontade política para tal, embora a situação atual, se houver interessados, legitima qualquer subscritor a requerer ao STF para instalação da CPI, por via de mandado de segurança (BRASIL, 2006b e 2009). Nesse sentido, merece atenção a manifestação da Procuradoria Geral da República no Mandado de Segurança 30.945/DF, em especial sua conclusão:

Indevida, portanto, a obstaculização do exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar, uma vez que a subjetividade carreada na decisão de não dar seguimento à instalação da CPI, **além de ferir a boa-fé objetiva**, deve ceder espaço face o direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático.

Ante o exposto, opina a PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA pela concessão da segurança. (BRASIL, 2014b. Grifo da autora)

Infelizmente, pela dinâmica das decisões judiciais na esfera do STF, esse mandado de segurança não terá seu mérito julgado, uma vez que o fim da 54ª legislatura fará com que o mesmo seja extinto por perda superveniente de objeto.

Variáveis	Presidência da Câmara dos Deputados	
Tipo	Individual	
Destinatário	CPI	
Âmbito	CD	
Fundamentação	Constitucional Vinculada	
Reversão	Imprópria	
Conflito	Possível	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Sim
	Impede	Não

Quadro VIII – Variáveis do 5º locus

Fonte: Elaboração da Autora

Este locus praticamente repete as variáveis do terceiro locus, decisão de tipo individual, o destinatário é a CPI, seu âmbito de vigência é a Câmara dos Deputados, sua fundamentação é constitucional e trata-se de verdadeiro ato vinculado, ou seja, não deveria estar ao alvedrio do Presidente conceder ou negar a instalação da CPI, apenas criá-la como consequência de um Requerimento válido e das indicações de membros feitas pelos partidos. Há impossibilidade de reversão legal. O conflito é possível, especialmente quando há conflito entre interesses do Presidente ou seu partido em impedir a CPI. Não obstante não devesse ser mais do que mero ato confirmatório da criação da CPI, a dinâmica das chamadas filas já analisada serve como possibilidade concreta de impedimento de criação.

Neste locus a variável tempo se expressa como possibilidade de aceleração ou retardamento da instalação, ou até sua inviabilização, de acordo com o interesse do presidente ou de grupos de pressão que o influenciem.

6.6. 6º locus : a CPI/ Plenário da CPI .

6.6.1.Sublocus: Primeira decisão – Eleição de Presidente e vices e nomeação de Relator

A CPI, uma vez instalada, como seu primeiro ato, vota para escolher seu Presidente e vices. Tal eleição é nominal e secreta. Anunciado e empossado o Presidente, este escolhe livremente e nomeia o Relator. A Relatoria pode ser a qualquer tempo avocada pelo Presidente, mas é raro que isso ocorra.

Há grande influência dos acordos partidários para a escolha do Presidente e do Relator da CPI, mas nem sempre os acordos são respeitados integralmente, devido, em parte, à votação secreta.

Neste primeiro *sublocus* a pesquisa realizou análise quantitativa para verificar a variável estabilidade a partir de uma premissa que é repetida costumeiramente sobre CPIs, a de que seu primeiro Autor sempre por acordo ocupará algum cargo de destaque na condução dos trabalhos da Comissão. Analisando essa variável para observar se há mesmo um costume que possa ser caracterizado como estável – um processo que se repete no tempo sem haver norma escrita a respeito, concluiu-se pela existência. Houve acordo para que o Autor fosse Presidente, Vice ou Relator da CPI em 77,77% dos casos.

Variáveis	Plenário da CPI Eleição Presidente, Vices, Relator	
Tipo	Colegiado	
Destinatário	CPI	
Âmbito	CPI	
Fundamentação	Voto	
Reversão	Não	
Conflito	Possível	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Sim
	Impede	Sim

Quadro IX – Variáveis na Eleição do Presidente e Vices e nomeação do Relator
Fonte: Elaboração da Autora

No *sublocus* da eleição do Presidente, a decisão é colegiada, ou seja, do plenário da CPI. Seu destinatário e âmbito são a própria CPI, seu fundamento é o voto. Não há possibilidade de reversão dessa decisão, a não ser que haja impedimento absoluto do Presidente ou que ele mesmo renuncie ao cargo. Da mesma maneira ocorre com a eleição dos vice-presidentes. O conflito é possível, mas se resolve na votação. A variável tempo tanto pode acelerar o processo, como retardá-lo ou até mesmo impedi-lo.

6.6.2. *Sublocus*: Presidência da CPI

Cabe ao Presidente da CPI a ordenação dos trabalhos, bem como a garantia de sua continuidade investigativa. Ordena de ofício toda correspondência de despachos de expediente, trata das questões administrativas da Casa e de toda a rotina que permite que a CPI exerça seus trabalhos. Dele também partem as reiterações ou cobranças de providências requeridas pela CPI de autoridades de todos os Poderes, bem como toda comunicação a outros órgãos que realizam apoio à CPI, como, com muita frequência ocorre, com funcionários requisitados do TCU, Banco Central, Receita, Polícia Federal e Ministério Público. Ele também é o responsável por providenciar o contato com órgãos a que a CPI se dirige, especialmente no caso de deslocamentos, contatando as autoridades do local para onde a CPI viaja para realizar lá suas atividades.

Variáveis	Plenário da CPI Presidência da CPI	
Tipo	Individual	
Destinatário	Sujeitos da CPI	
Âmbito	Erga Omnes	
Fundamentação	Constitucional	
Reversão	Sim	
Conflito	Possível	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Sim
	Impede	Não

Quadro X – Variáveis na Presidência da CPI
Fonte: Elaboração da Autora

Neste *sublocus* a decisão é apenas do Presidente (individual) para todos os atos de ofício que precise realizar para a continuidade dos trabalhos da CPI. Seu destinatário serão todos os agentes com quem a CPI se comunica via Ofícios – ou seja, autoridades, testemunhas, quaisquer sujeitos que possam colaborar com a investigação.

O âmbito dessas decisões presidências de ofício é *erga omnes*, uma vez que são atos que garantem a continuidade da investigação, verdadeiro impulso oficial do Processo Legislativo Especial de CPIs.

A fundamentação dos atos de ofício da Presidência são necessariamente constitucionais, lembrando que as normas regimentais são alçadas ao nível de normas constitucionais por determinação expressa da CF (Art. 58, §3º).

Tratando-se de atos de ofício, a reversão é possível se o Presidente da CPI acreditar que aquele dado ato não está nas atribuições da Comissão. Pode revogar, então os ofícios que ele mesmo emitiu, se assim conseguir embasar essa reversão legalmente.

Nos atos de ofício em si, o conflito não se expressa. No entanto, nos termos do RICD (BRASIL, 2014a, art. 17, inc. III, alínea “f”), cabe ao Presidente da CD julgar recurso contra decisões de Presidentes de Comissões em questões de ordem, o que introduz a possibilidade de conflito neste *sublocus*.

A variável tempo comparece neste *locus* em duas de suas três dimensões, notadamente porque o Presidente detém sempre o poder de agenda da CPI, mas, tratando-se de providência de ofício, muito dificilmente chegaria a impedir a realização do ato, dada a sua responsabilidade pessoal na condução dos trabalhos.

6.6.3.Sublocus: Relatoria da CPI– Orientação da Investigação

Logo nas primeiras reuniões o Relator apresentará o roteiro dos trabalhos da CPI. Embora este seja necessariamente votado pelo Plenário, bem como cada ato que produzirá as provas coletadas, o

Relator sempre funcionará como instância ordenadora dos trabalhos, sendo o que conduz o inquérito parlamentar.

O modelo do sistema de Mintzberg coloca o gerente ou administrador na posição central. Se formos aplicar o modelo à CPI, esta posição gerencial estará com o Relator, em grande parte. O Relator é um formulador de propostas, que a CPI aprova ou não, mas é seu roteiro que quando aprovado em Plenário orientará os trabalhos. Note-se que cabe ao Relator analisar o tema a fundo, pontuar as perguntas que devem ser respondidas pela investigação e sugerir a linha condutora da coleta das provas.

Essa atividade é muito assemelhada ao papel dos administradores de grandes empresas, que detêm imenso poder de agenda das questões e apresentam alternativas de soluções, porém sempre estão submetidos às decisões de um conselho de acionistas, que muitas vezes age apenas com a lógica das suas relações políticas. Também nos conselhos administrativos as decisões são tomadas por maioria, no voto, e com ou sem consenso, prevalece a vontade de quem tem mais poder de impor sua visão.

No caso da CPI, o poder de agenda e as diversas disposições regimentais que lhe garantem primazia nas discussões e na coleta das provas, como sua posição sempre privilegiada ao ser o primeiro a inquirir testemunhas, definem o Relator como um dos *players* predominantes em todo o processo investigatório. Ao final, será a decisão do Relator que dará os rumos da decisão do Plenário, especialmente porque há uma lacuna no Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre como os demais membros da CPI podem modificar o Relatório, uma vez que não são admitidas a ele emendas, apenas sugestões ao Relator (BRASIL, 2014a).

Essa lacuna já gerou um grande número de questões de ordem, sem sucesso, sobre o fato de não se admitir que quando haja discordância parcial do Relator seja o texto levado à votação e emendado, podendo ser derrotado o texto do Relator apenas em parte, sem que haja rejeição de todo o Relatório apenas por isso. A prática apenas tem admitido destaques supressivos, como se o imenso e complexo Relatório de uma CPI fosse comparável ao de um Relatório de outras Comissões no Processo Legislativo Ordinário, o que muito dificulta a realização de um debate realmente democrático na apreciação dos Relatórios finais, sendo sempre privilegiado o texto do Relator.

Um bom exemplo disso é a votação do relatório final da CPI dos Combustíveis (BRASIL, 2003a), em que se coletou controvérsia exatamente sobre essas questões de forma de influenciar o relatório. Para quem se interessar pelo tema, vale a pena a leitura das notas taquigráficas do dia 29/10/03 (BRASIL, 2003b), que bem coloca as omissões regimentais sobre a matéria e a orientação da Secretaria de CPIs que adota interpretação que privilegia sempre o texto do Relator.

Variáveis	Plenário da CPI Relatoria – Orientação da Investigação	
Tipo	Individual	
Destinatário	CPI	
Âmbito	CPI	
Fundamentação	Livre convencimento	
Reversão	Sim	
Conflito	Possível	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Sim
	Impede	Sim

Quadro XI – Variáveis na Relatoria

Fonte: Elaboração da Autora

Neste *sublocus* trata-se da decisão do Relator tanto na apresentação do roteiro de trabalhos da comissão, quando ele dará o norteamento da investigação, até sua participação em todas as fases do processo em uma posição privilegiada, sendo sempre o primeiro a fazer perguntas e debater com os depoentes, e a ser ouvido r sobre qualquer produção de provas. Este *locus* tem decisão individual, seu destinatário e seu âmbito são a própria CPI, sua fundamentação é o livre convencimento do Relator, ou seja, não há parâmetros a não ser os da legalidade e valoração pessoal pelo relator do tema a decidir, mas sempre em função do que torna mais clara a investigação. A reversão das decisões é possível, inclusive e em primeiro lugar há a hipótese de o Presidente destituir o Relator e avocar a relatoria, se achar que este não está cumprindo bem suas funções.

Mesmo quando o Relator permanece, todas as suas decisões sobre coleta de provas e prosseguimento da investigação são passíveis de revisão pelo plenário da CPI e pelas mudanças decorrentes das descobertas sucessivas da própria investigação.

Neste *locus* o tempo tende a ser apenas acelerador dos processos, embora possa haver situações em que o Relator retarda ou impede as investigações. Citam-se casos de grande interesse do Governo, quando o Relator é de partido da base – por exemplo na CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, mais conhecida como CPI do “Apagão Aéreo” – onde a Relatoria pode funcionar como ponto de controle para evitar algumas investigações e restringir ou impedir manifestações de segmentos de classe, por exemplo, os controladores de voo. (BRASIL, 2007a)

6.6.4.Sublocus: Decisões Interlocutórias (Investigação)

A CPI conduz o Inquérito Parlamentar de forma assemelhada à que o juiz coleta provas para seu convencimento sobre alguma matéria que cabe a ele julgar. A CPI coleta informações sobre o fato determinado que investiga para que haja:

- Prestação de informação ao cidadão;
- Dados para que o legislativo avalie se o tema exige mudanças na lei;
- Fiscalização de toda a máquina estatal, inclusive em outras esferas que não a federal, no cumprimento do dever legal de fiscalização exercido pelo Parlamento, a fim de instar os órgãos estatais a exercerem suas devidas funções, definidas em lei;
- Promoção de ações da competência do Ministério Público, quando for o caso.

As decisões de CPI tem que guardar relação com suas finalidades precípuas, quais sejam, produzir a coleta de informações probatórias que a Constituição Federal lhes reserva.

Tendo as CPI “poderes investigatórios de autoridade judicial” conclui-se que esses poderes são os mesmos dados aos juízes na fase probatória dos processos judiciais, exceção feita apenas àqueles atos que estão abarcados pelo princípio, também constitucional, da reserva de jurisdição.

CPI pode, portanto, realizar:

- oitiva de testemunhas, até mesmo determinando sua condução coercitiva;
- coleta de documentos;
- oitiva de autoridades;
- deslocamento a qualquer ponto do país para verificar *in loco* a situação, o que corresponde ao ato processual chamado inspeção judicial.

Cada membro da CPI pode propor atos investigatórios para a Comissão, sendo apresentado esse pedido na forma de Requerimento, que é votado em Plenário. Sendo aprovado, cabe à CPI realizar a obtenção daquela prova. Porém, como se trata de ente colegiado que pode rever suas próprias decisões de acordo com o conjunto probatório, a CPI pode rever essa decisão indeferindo agora o que deferira ou ao contrário, deferindo o que negara. Toda a CPI precisa ser encarada com o que em Direito se chama universalidade, ou seja, é um conjunto probatório de atos encadeados voltados para a realização da investigação do fato determinado, que sempre tem que ser analisado globalmente. Todos esses atos sempre são sujeitos à decisão política do Plenário da Comissão.

As CPIs parecem, via de regra, aprovar muito mais Requerimentos do que realizar os atos neles preconizados. Tudo isso iria se impondo conforme a conveniência e oportunidade da investigação, a disponibilidades dos parlamentares e autoridades e testemunhas convocadas e as viagens realizadas.

Pesquisa quantitativa sobre esse tema, o que foge ao escopo deste trabalho, poderá trazer mais dados sobre a matéria.

A CPI ainda pode realizar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico dos envolvidos nos atos que está analisando, devido a seus poderes constitucionais, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 25668/DF (BRASIL, 2006c).

A CPI também pode realizar outros atos úteis a sua investigação pedindo sua realização regular por intermédio do Poder Judiciário (como busca e apreensões e prisão preventiva). Nesses casos a CPI se submete a aguardar a decisão judicial a respeito e, se for o caso, usa a prova emprestada. Citam-se como exemplos as buscas e apreensões realizadas a pedido da CPI do Narcotráfico de 1999/2000 (BRASIL, 2000b).

Feito um Requerimento para a tomada de uma decisão da CPI, o mesmo é submetido a uma diagnose, orientada pelo Presidente e Relator, com o apoio técnico disponível. As questões que se colocam basicamente são as seguintes:

- A produção de prova constante do Requerimento é viável e da competência da CPI?
- Serve aos objetivos para os quais foi constituída?
- A prova requerida é oportuna, ou seja, está contemplada na lógica do encadeamento investigativo?

Sobre este locus decisório, se remete à descrição do modelo de decisões desestruturadas de Mintzberg, *supra*, que trata da complexidade da decisão nesta sede.

Realizada essa escolha, a CPI pode expressar sua vontade, agindo na coleta de provas de sua investigação. Note-se que quando se fala em coleta de provas, se está referindo a qualquer recepção de informação que vá servir à formação do juízo da CPI sobre o tema, que deverá ser expresso em seu Relatório Final.

Variáveis	Plenário da CPI Decisões Interlocutórias (Investigação)	
Tipo	Colegiado	
Destinatário	CPI e sujeitos que produzirão prova	
Âmbito	CPI	
Fundamentação	Voto	
Reversão	Sim	
Conflito	Possível	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Sim
	Impede	Sim

Quadro XII – Variáveis nas Decisões Interlocutórias
Fonte: Elaboração da Autora

Este *sublocus* tem decisão do tipo colegiado, sempre resolvendo suas questões pelo voto do Plenário da CPI. Seu destinatário é a própria CPI e sujeitos que participarão da investigação, seu âmbito é a CPI mas também se dirige ao público em geral e a órgãos da administração pública, visto que qualquer um pode ser chamado a colaborar com CPI na qualidade de testemunha

Todos os depoimentos coletados por CPIs, sejam de autoridades, particulares ou quaisquer órgãos públicos e privados, têm a natureza jurídica de testemunhos. Mesmo quando a CPI utiliza o eufemismo de "convidar" autoridade a depor, a natureza jurídica desse ato é sempre a convocação de testemunha. Assim, todos que comparecem perante CPI para prestar informações são testemunhas. Há casos em que a CPI apura algum tipo de ilícito e nesses o STF tem entendido que pessoas acusadas ao serem convocadas, não comparecem na qualidade de testemunhas, mas sim na de indiciados (BRASIL, 2012d).

A decisão neste *sublocus* é sempre passível de revisão e dependerá do conjunto probatório. Uma providência *a priori* rejeitada – por exemplo, quebrar sigilo bancário de alguém – poderá ser retomada e aprovada se os depoimentos sobre o caso mostrarem sua cabal necessidade.

O conflito é sempre possível dada a polarização do próprio plenário da comissão. Neste *sublocus*, a variável tempo encontra total possibilidade de expressão em suas três modalidades. Há muitas formas tanto de acelerar, como retardar ou impedir a investigação controlando o fator tempo, porque a CPI tem uma vida limitada e precisa lidar com seu prazo de existência. Embora o STF já tenha decidido (BRASIL, 2001e) que a CPI pode durar até o final da legislatura em que foi criada, na prática a CPI é instalada com o prazo de 120 dias, prorrogável por até metade, podendo funcionar inclusive durante o recesso parlamentar (BRASIL, 2014a, Art. 35 § 3º). Quando o prazo assinalado está para se esgotar a CPI vota um requerimento para solicitar dilação de seu prazo para a Câmara dos Deputados. Tal requerimento

é levado a Plenário, embora haja casos em que o Plenário demorou a se pronunciar e o Presidente da Câmara autorizou a prorrogação, *ad referendum*. Nada dessa *praxis* tem respaldo regimental, mas trata-se de ocorrência comum na questão de prorrogação de prazos das CPIs. (BRASIL, 2006c)

Como o fator tempo pode ser utilizado para retardar ou impedir o curso da investigação é matéria de simples constatação, uma vez que os atos investigatórios muitas vezes são interdependentes. Ao se blindar um acusado, por exemplo, retardando sua oitiva ou quebra de seu sigilo bancário, fiscal e telefônico, pode se estar impedindo a realização de provas em relação a dezenas de outros sujeitos que seriam identificados na análise dessas provas.

6.6.5. Decisão final: Relatório de CPI

Os Relatórios de CPI podem ser parciais ou finais. (BRASIL, 1988). Se parcial, é manifestação sobre questão emergencial identificada pelo seu plenário de acordo com seus critérios. Trata-se de verdadeiro adiantamento das conclusões finais de CPI.

Normalmente, a CPI apenas apresentará seu Relatório Final, que corporifica o resultado da investigação. Dele constam, geralmente:

- análise do tema, histórico e direito comparado;
- relato de fatos analisados, depoentes ouvidos, documentos requeridos, viagens realizadas;
- conclusões sobre o tema e recomendações relativas a todos os Poderes. Terminando por reconhecer necessidade de providências legislativas, a CPI é autora das proposições que apresenta.

Como o *locus* decisório que produz o Relatório Final, ou opta pela não decisão, deixando a CPI chegar ao termo final sem relatório, é o Plenário da CPI, aplicam-se as mesmas formas decisórias já analisadas acima.

Variáveis	Plenário da CPI Relatório	
Tipo	Colegiado	
Destinatário	Brasil	
Âmbito	Brasil	
Fundamentação	Voto + Nexo Investigativo	
Reversão	Não	
Conflito	Conciliação ou Não Decisão	
Tempo	Acelera	Sim
	Retarda	Não
	Impede	Sim

Quadro XIII – Variáveis nos Relatórios
Fonte: Elaboração da Autora

Neste quadro, vê-se que o *sublocus* Relatório Final contém decisão sempre colegiada, seu destinatário é o cidadão brasileiro e seu âmbito atinge o próprio Brasil. Sua fundamentação precisa estar alicerçada no voto desde que guarde relação de nexos com as provas coletadas. Inexiste possibilidade de reversão de qualquer conteúdo de relatório de CPI porque quando ela o vota imediatamente acarreta sua própria extinção. Assim não há possibilidade de modificação do conteúdo do Relatório.

Embora em outras partes da pesquisa se tenham feito considerações sobre o Relatório, cabe a análise quantitativa de CPIs havidas e número de Relatórios aprovados.

	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a	53 ^a	54 ^a (até 06/2014)	Total
Com Relatório	17	10	9	8	7	2	53
Sem Relatório	2	1	2	1	1	1	8
Em andamento	0	0	0	0	0	1	1
Sobrestada por CPMI	0	0	0	1	0	0	1
Total	19	11	11	10	8	4	63

Tabela II – CPIs analisadas

Fonte: Elaboração da Autora

Os dados constantes da tabela informam, portanto, que 84,12% das CPIs concluíram seus trabalhos com relatório. A proporção daquelas em que se observou a não decisão foi da ordem de 15,88%.

7 RESULTADOS DE CPIS

A Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, estabeleceu a adoção do Princípio da Eficiência na administração pública brasileira. Trata-se de conceito emprestado da Ciência da Administração, que se instalou como critério na administração pública (CASTRO, 2006). Logo, seguindo a tendência de utilização desses conceitos da ciência da Administração, quando se fala no Processo Legislativo Especial de CPI e seus resultados, sempre se perquirirá de sua eficácia, eficiência e efetividade.

Podemos definir em relação ao desempenho de um órgão, que eficácia é a capacidade de algo atingir seus objetivos e metas previamente traçados; eficiência como a otimização na aplicação de todos os recursos em relação aos resultados obtidos e efetividade como a capacidade de produzir mudanças significativas para o público beneficiário (FRASSON, 2001, p. 165)

A costumeira afirmação veiculada na mídia de que "CPI acaba em pizza", ou seja, CPI é ineficaz, ineficiente e inefetiva, não atingindo seus objetivos, precisa ser contrastada com o que esta pesquisa pode apurar.

Sendo uma CPI um Processo Legislativo Especial para obtenção de um provimento legislativo consubstanciado em seu relatório final, pode-se afirmar que uma CPI teve eficácia – ou seja, realizou seus objetivos – quando conseguiu chegar a uma decisão final, ou seja, aprovou seu Relatório Final. Este era seu objetivo, legal e constitucional – munir o Legislativo de informações amplas sobre determinado tema para que pudesse avaliar as atividades do Estado e, se fosse o caso, modificá-las, quer por medidas legislativas, quer pelo acionamento dos demais Poderes. Assim, cabe entender que uma CPI foi eficaz se conseguiu chegar a um resultado final, seu relatório. Como apurado nesta pesquisa, as CPIs terminaram com relatórios em 84,12% dos casos, sendo, portanto, elevada a proporção daquelas que apresentaram eficácia, de acordo com a conceituação aqui adotada.

Como se mediria sua eficiência – ou seja, se se otimizaram seus recursos e estes foram empregados para consecução da maximização de seus resultados – é questão que foge ao escopo deste trabalho. Esta pesquisa não se debruçou sobre esse tema, mas já traz à baila a questão, para pesquisas futuras.

Sobre efetividade, ou seja, se a CPI atingiu seus destinatários e modificou a realidade social, também se pode oferecer ideias de novas pesquisas. Claro está que a efetividade ou não das CPIs não pode ser medida por critérios de opinião pública apenas, porque é frequente que se assistam manifestações de cidadãos exigindo que uma CPI coloque pessoas na cadeia ou que resolva questões de fundo social e políticas públicas que são atribuições do Executivo e do Judiciário.

Na academia, diversos autores já propuseram critérios para essa avaliação.

Argelina Cheibub de Figueiredo, em artigo de 2001, que estudava as CPIs da Câmara de 1946 a 1999, afirma como critério de mensurar resultados de CPIs a aprovação ou não de seu relatório final, o que vem ao encontro deste estudo (FIGUEIREDO, 2001). No mesmo artigo, porém, como já textualmente citado mais acima, afirma que as CPIs se destinam a “investigar alegações específicas de falta de ética, faltas administrativas, corrupção etc.”.

Isso revela que a autora estava partindo de premissa falsa sobre o conceito e função das CPIs, o que enviesou todas as demais conclusões. CPIs não são instrumentos de apuração de corrupção apenas. Como mostrado nesta pesquisa, destinam-se a coleta de informação sobre tudo o que o Parlamento legisla. Nesse sentido, certamente é incorreto e parcial querer medir resultados de CPIs apenas por sua atuação como instrumentos de combate à corrupção. As CPIs não tem função análoga ou complementar ao Conselho de Ética, às apurações administrativas de responsabilidade de Deputados ou dos órgãos da União responsáveis pela fiscalização na aplicação de seus recursos, tais como CGU ou TCU, dentre outros. Apenas eventualmente este é o papel das CPIs, se o objeto a que se referem trata de corrupção ou malversação de recursos públicos.

Da mesma maneira peca por esse viés de tratar a CPI como instrumento punitivo de agentes públicos o trabalho de Alexandre Barreto de Souza (2006).

Outro critério já proposto na academia para mensurar a eficácia, eficiência e efetividade das CPIs foi o de Wellington Moisés de Oliveira (2010 e 2011), que elaborou pesquisa em tom quase panfletário contra a existência de CPIs, afirmou que as CPIs não dão em nada, ou seja, seriam totalmente ineficientes e ineficazes e desperdício de recursos públicos, porque não aprovam as propostas legislativas por elas ofertadas. Tal viés ignora dados sobre comportamento parlamentar e de processo legislativo.

Quando uma CPI inclui em seu relatório propostas legislativas, assume sua autoria, ou seja, a CPI como órgão é a Autora e não cada um dos Deputados que a compõem. Como as proposições de CPI não tem nenhum tratamento regimental para sua tramitação ser célere ou especial, seus projetos tramitam como os projetos de qualquer Deputado. Ao final da legislatura em que foram propostos, esse projetos são arquivados e na legislatura seguinte não poderão ser desarquivados por ninguém, uma vez que o Autor, único legitimado a pedir o desarquivamento – a própria CPI – simplesmente não existe mais, dado que encerra-se sua existência na data da aprovação e seu relatório final ou quando finda seu prazo sem relatório – que, por definição, não pode ultrapassar o término da legislatura.

Considerando os estudos acurados de Figueiredo e Limongi (1995), o prazo médio de aprovação de iniciativa de parlamentar na Câmara é de mais de 1094 dias, podendo chegar até a mais de 5000, ou

seja, certamente muito mais tempo do que a CPI dispõe para existir. Considerando, na melhor das hipóteses, uma CPI que começa no primeiro ano da legislatura e finda no fim do segundo, tem menos de 700 dias para que seus projetos fossem aprovados, o que é estatisticamente muito improvável.

Sem que haja mudança no Regimento Interno da Câmara dos Deputados garantindo que as proposições de CPIs não serão arquivadas ao fim da legislatura em que ela existiu, não há mesmo chance de aprovação relâmpago de tais medidas, que estão sujeitas ao mesmo mecanismo de demora de aprovação que qualquer outra proposta de parlamentares. Na conjuntura do Parlamento nos últimos vinte anos, o poder de agenda do Executivo tem deixado as proposições de parlamentares em grande desvantagem. Então, não se trata de um problema localizado nas CPIs, mas se trata de uma questão muito maior de o Legislativo deixar o Executivo ditar sua agenda.

Por isso mesmo, parece pouco adequado julgar eficácia, eficiência ou efetividade de CPIs pelo fato de suas proposições virarem norma jurídica ou não. Não existe tempo hábil para a aprovação no restante da legislatura após seu relatório e término.

Cada um desses autores empregou certo viés em suas considerações e todos tiveram uma visão enviesada justamente por não pensar a CPI como um Processo Legislativo Especial.

Argelina Figueiredo (2001) equivocou-se quanto ao conceito de CPI. Não se pode avaliar sucesso ou insucesso de CPI pelo número de agentes políticos punidos a partir de suas investigações, porque não é essa a sua finalidade precípua. A *accountability* que a CPI oferece não se refere apenas a ilícitos administrativos ou corrupção, mas sim a toda movimentação da máquina estatal em sua ineficiência. Em outras palavras: a CPI é eficaz e efetiva quando percebe a ineficiência de outros entes estatais e os alerta para desempenharem melhor sua função, mesmo que isso não resulte na punição de agentes políticos, mas tão só em mudanças de modos de agir ou empregar recursos.

Pensando a CPI não só como Processo Legislativo Especial, mas também como órgão complexo que emite decisões desestruturadas e flexíveis, é possível eleger como critério para analisar a eficácia, eficiência e efetividade da CPI, o conteúdo e o impacto de suas Recomendações, quer aquelas endereçadas ao Poder Legislativo, quer as endereçadas aos demais poderes. Estas estão elencadas nos relatórios finais, parciais, e em todas as suas decisões interlocutórias de caráter mandatório. Somente o cotejar desses três tipos de dados empíricos daria um panorama real da CPI como instrumento de *accountability* horizontal e vertical.

Certamente, para colher todas as ações de uma CPI ter-se-ia que também catalogar todas as suas decisões interlocutórias que consubstanciassem comandos imediatos às autoridades, ou seja, aquelas que expressam o império da lei quando alguma autoridade não esteja exercendo suas funções públicas

adequadamente. Mas nos limites desta pesquisa não se pode colher tais dados, porque fazê-lo implicaria não apenas ler os relatórios de CPIs mas também ler, verificar e catalogar todos os seus milhares de volumes de autos.

Nos limites desta pesquisa se pôde apenas começar esse trabalho, coletando dados quantitativos das Recomendações dos Relatórios das CPIs estudadas. Trata-se de uma primeira aproximação, parcial. A visão global das atividades das CPIs requererá levantar, quantificar e qualificar suas decisões interlocutórias e suas recomendações nas decisões finais. Esta será a forma adequada de perquirir da eficiência e especialmente da efetividade das CPIs.

A equação que poderá vir a fornecer uma fórmula para mensurar resultados de CPIs deverá ter a seguinte estrutura:

decisões interlocutórias mandatórias
 + recomendações no relatório final
 + cotejo com retorno das autoridades a quem foram endereçadas recomendações

Inicialmente, esta pesquisa se propôs a realizar esse levantamento. Tornou-se, porém, impraticável fazê-lo no prazo acadêmico disponível, porque, não obstante a Câmara dos Deputados receba periodicamente comunicações de autoridades a quem as CPIs endereçaram recomendações, não existe arquivamento centralizado desses retornos, estando cada um arquivada junto aos autos das CPIs respectivas ou mesmo em órgãos diversos. Essa constatação impediu que a pesquisa conseguisse contrastar o número de recomendações de cada CPI e o número de respostas das autoridades. Esse estudo, a ser futuramente desenvolvido, será fundamental para se aprender mais sobre a CPI como instrumento de *accountability* horizontal.

Entretanto, foi possível levantar as recomendações a autoridades constantes dos relatórios finais das CPIs. Sendo essas recomendações o cerne do que se pode chamar de resultado das CPIs, os dados obtidos contrariam frontalmente o adágio de que “CPI acaba em pizza”.

Expõem-se a seguir os critérios utilizados para classificar e sistematizar as informações coletadas, para, depois, apresentar os dados e os respectivos comentários.

Eleveu-se o critério de classificar as Recomendações de acordo com a autoridade, órgão ou pessoa a que foram dirigidas. Após esta primeira escolha, utilizaram-se as seguintes normas para agrupar os dados:

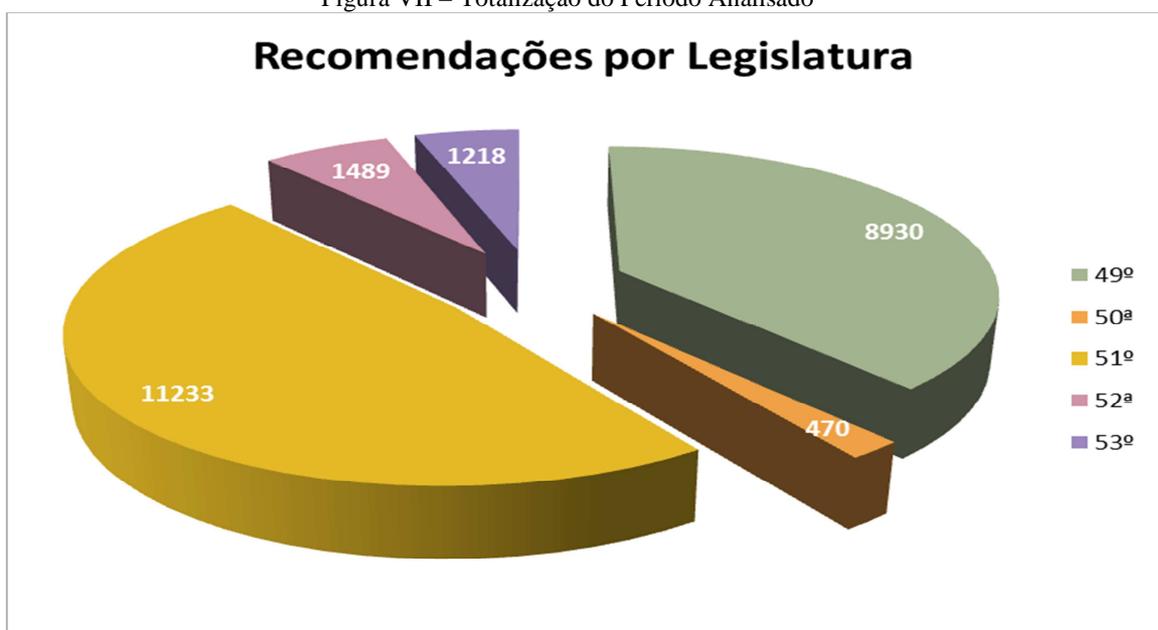
1. Quando o órgão mencionado tem competência genérica para a recomendação, o número consta após a rubrica "Ministério X"; quando se dirige a órgão fiscalizador ou regulador,

autarquia, empresa pública, ou agência reguladora, consta o nome desta ligada a cada Ministério respectivo.

2. Tudo que foi encaminhado genericamente ao poder Executivo Federal consta como providência da Presidência da República;
3. Agrupou-se sob a rubrica MP (Ministério Público) tanto as recomendações ao MPF quanto aos estaduais, visto que em diversas recomendações havia sobreposição de endereçamentos, até mesmo pela complexidade das questões analisadas, que muitas vezes mesclavam a competência de todos esses órgãos;
4. Utilizamos em relação a órgãos públicos em geral o nome que tinham à época da CPI;
5. Quando a recomendação foi encaminhada a Estados e Distrito Federal, seja ao Executivo, Legislativo ou Judiciário locais, a providência consta como multiplicada por 28;
6. Quando a recomendação foi encaminhada a todos os Municípios brasileiros, foi multiplicada pelo número de municípios existente no Brasil à época, segundo dados do IBGE;
7. Quando a providência era da competência do Congresso, Câmara ou Senado usamos numeração (sem referências) para as providências genéricas, e dividiu-se em tipo de proposição, criação ou atribuição a Comissões e Subcomissões;
8. Destacaram-se de todos os órgãos os casos de programas, estudos, cadastros e banco de dados;
9. Excluiu-se da amostra providências genéricas e também as impossíveis (por exemplo, requerer consulta jurídica ao STF);
10. Em cada gráfico fez-se observações de ações especialmente significativas, especialmente as referentes à criação de políticas públicas;
11. Há especial menção a quando a CPI logrou realizar pesquisas estatísticas de nível nacional, com dados próprios;
12. Os gráficos referentes a cada legislatura e o somatório final de todas elas agrupam algumas categorias utilizadas sob uma rubrica comum, a fim de possibilitar a visualização gráfica. Por exemplo, agruparam-se todas as providências a Ministérios sob uma única rubrica. Quando o gráfico comporta órgãos demais, tornando a visualização difícil, agruparam-se os itens com menos de 45 ocorrências sob a rubrica Diversos, e depois apresentou-se um gráfico a parte com a composição desses Diversos.

Os dados coligidos mostram que houve eficácia das CPIs quanto a suas finalidades se investigaram o fato determinado para o qual foram criadas, se aprovaram um relatório final e, principalmente, pelo fato de tais relatórios somarem no período 23.340 recomendações a algum órgão. Ora, trata-se de, fazendo a média, 97,5 recomendações por mês dos últimos 20 anos de vida do país... Os números apontam que as CPIs foram guardiãs da regularidade da ação do Estado em todo esse período.

Figura VII – Totalização do Período Analisado



Total de Recomendações: 23.340

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

8.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER LEGISLATIVO E TOMADA DE DECISÕES

Como já registraram Ricardo Braga e Roberto Miranda em análise sobre as estruturas decisórias do Poder Legislativo, há tendência, na literatura, em se afirmar que esse Poder não pode ser comparado às demais estruturas sociais por tratar-se de uma organização *sui generis*. Segundo esses autores, essa tendência empobrece o entendimento de como funciona o Legislativo, que pode ser melhor compreendido por meio de uma abordagem multidisciplinar, envolvendo a Ciência da Administração, da Informação e a Ciência Política. (BRAGA; MIRANDA, 2013)

Esta pesquisa adotou esse enfoque multidisciplinar, utilizando, porém, a Ciência do Direito (e não a da Informação) como instrumento de análise.

De todas as estruturas sociais que poderiam ser eleitas para realizar uma comparação com o funcionamento das Casas Legislativas, as empresas complexas, como, por exemplo, as sociedades anônimas, com seu conselho de acionistas, oferecem um paralelo bem próximo e interessante para análise. Despindo-se o preconceito de lançar olhares sobre uma estrutura particular em comparação a uma pública, é fácil perceber o quanto as alianças, interesses, grupos de pressão que atuam em uma S/A são semelhantes, em seus modos de atuação, às alianças, interesses e grupos de pressão nos Parlamentos. Isso se afirma porque há em comum, a influir na decisão a ser tomada, o necessário diálogo e composição entre grupos divergentes ou até antagônicos, mas que precisam forçosamente chegar a um resultado comum. Outrossim, também é possível perceber que tanto na vida das grandes S/A como na dos Parlamentos, influenciam a sociedade em geral e a mídia em particular. Não há, então, maiores dificuldades em analisar uma Casa Legislativa com instrumentos concebidos originariamente para desvendar as organizações empresariais, visto que a realidade, a *práxis* fazem com que ambas as entidades, embora com missões e fundamentos diversos, utilizem mecanismos similares para chegar ao consenso que produz as decisões, ou não.

É, então, no extenso cabedal científico que a Ciência da Administração oferece que os amplos estudos sobre as organizações apresentam-se como subsídios para, se não explicar de maneira completa o Poder Legislativo, devido a suas naturais idiossincrasias, pelo menos conseguir compreender seu funcionamento institucional e também perceber que muito do que se realiza no Congresso Nacional deriva de processos decisórios semelhantes aos adotados em organizações complexas, como as grande empresas, guardadas as devidas proporções sobre suas finalidades diversas.

Da mesma maneira, seja nas empresas ou no Congresso, há todo um jogo de interesses múltiplos, com agentes colegiados em processos decisórios intrincados, influenciados por grupos de pressão externos; os ocupantes de cargos de direção e liderança precisam muitas vezes negociar para chegar a obter a decisão que preferem ou adotar a decisão que os grupos mais fortes acabam por impor. Não obstante a lógica de mercado que rege os processos decisórios nas empresas não seja a mesma das instituições públicas, podemos melhorar a compreensão dos processos do Legislativo se utilizarmos ferramentas, que já demonstraram sua eficácia, na Ciência da Administração. Evidência disso foi o bem sucedido recurso, neste estudo, aos modelos Mintzberg para a descrição da CPI como órgão complexo.

Como qualquer organização complexa, o Poder Legislativo se depara com o momento de decidir de maneiras diferentes, em distintas partes da organização e segundo critérios diferenciados que, dentro da esfera pública, acabam por ser tão diversos quanto variadas são as muitas expressões da vida social e sua manifestação por canais válidos de manifestação política, seja dentro das estruturas formais, seja dentro dos mecanismos informais que permeiam essa formalidade.

Porém, diferentemente do que se vê nas empresas, o Legislativo, de um lado, tem até maiores flexibilidades no que se refere ao jogo político que surge do sistema partidário, que gera inúmeras maneiras de agir e que se renovam todo o tempo. Por outro lado, tem um engessamento maior do que as organizações empresariais, que não estão adstritas ao cumprimento cogente de normas públicas, notadamente os rígidos limites constitucionais que mantém contida a máquina do Legislativo com o chamado sistema de freios e contrapesos, que garante a democracia.

De forma diferente do que acontece no Executivo que, em um sistema presidencialista, no fim das contas age com apenas uma cabeça que o representa (mesmo que para ela tenham contribuído inúmeras mentes, a decisão final é tida como pessoal), como autor da decisão final, ou seja, o próprio Presidente, o Legislativo é uma Hidra de mais de 600 cabeças que se contradizem, se mordem mutuamente e tentam se decapitar o tempo todo. Essa metáfora faz referência à mitologia grega, onde havia a Hidra de Lerna, monstro mítico enfrentado pelo herói Hércules em seus Doze Trabalhos (BRANDÃO, 2004). Era um ser monstruoso com cabeças de réptil e muito feroz, que quando tinha cortada uma cabeça nasciam outras em substituição. A Câmara dos Deputados é uma Hidra no sentido de ter essas muitas cabeças funcionando ao mesmo tempo. Como um único corpo é conduzido por esses 600 cérebros em constante embate, e essa multiplicidade acabe por levar a decisões, é algo admirável, porque no final, mesmo que a represente legalmente, o Presidente da Câmara não decide sozinho (excetuadas as decisões administrativas que lhe competem), apenas o Plenário Hidra é legitimado para as decisões fim do Legislativo.

Deering e Smith (1997) já chamavam atenção para isso, ao afirmarem que a organização congressual é algo em permanente mutação, que sofre pressões contraditórias de interesses partidários e dos representantes tomados individualmente.

Mas a Hidra Câmara dos Deputados sem dúvida nenhuma age. Ou seja, suas 513 cabeças eleitas (número que sobe para quase 600, contando-se cada Comissão, Liderança ou órgão parlamentar como mais cabeças,) acabam de alguma forma racional se organizando e produzindo decisões todos os dias. Aqui adentra-se pelo campo do comportamento legislativo.

Dentre as teorias da Ciência Política sobre os comportamentos do Legislativo, há destaque para a chamada Teoria da Escolha Racional, em suas dimensões partidária, distributivista e informacional. Essa teoria explica o comportamento parlamentar como um amplo sistema de orientação das decisões e de toda atuação parlamentar com foco em sua reeleição, seja para o mesmo cargo, seja para outros que almeje, mas mantendo-se vivo na esfera política. Diante de questões a decidir, o Parlamentar tende a optar pelos caminhos decisórios que parecerem mais vantajosos para garantir sua perpetuação na vida política.

Ressalvando-se que essas teorias foram concebidas para explicações de comportamento da *House of Representatives* dos Estados Unidos, que tem sistema de Comissões com poderes muito diferentes dos das nossas Casas do Congresso, a Teoria Partidária (CARVALHO 2003) parte do princípio de que o comportamento legislativo é condicionado pela atuação dos partidos políticos e pela relação de cada parlamentar com o seu partido.. A Teoria Distributivista (CARVALHO 2003) vê no Legislativo um sistema de trocas, em que interesses conflitantes acabam conseguindo certa composição, em nome de um objetivo comum de prolongar a vida política, quer se reelegendo para o mesmo cargo, quer se perpetuando na vida pública em outros cargos considerados de maior influência e poder. Já a Teoria Informacional (CARVALHO 2003) põe em destaque a expertise do sistema de Comissões. Para esta última teoria, quanto maior e mais especializada a informação, mais racionalidade há nos processos decisórios da Casa.

Já se descreveu o fenômeno da tomada de decisão da Hidra Legislativo como uma verdadeira economia de mercado de trocas livres (*spot market*) ou então como um gigantesco quebra cabeças que vai se encaixando conforme vai ocorrendo o processo (*giant jigsaw puzzle*) (SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Mas predomina na Ciência Política a análise neo-institucionalista da corrente da escolha racional, que acaba se servindo dos pressupostos dos três enfoques – distributivista, partidário e informacional, especialmente dos dois primeiros, para caracterizar o Legislativo no Brasil.

Empresta-se de Nascimento (2010, p. 369) sua análise que busca aplicar a convergência de enfoques para explicar o comportamento do Legislativo:

Uma lógica aparente da troca e da cooperação (*exchange and cooperation*) impera para estes modelos distributivos. Ou seja, é por que os legisladores têm um objetivo principal

em comum (a reeleição no próximo pleito eleitoral) que estes são incitados a compartilhar de suas autoridades legislativas, de modo que sob quaisquer circunstâncias de decisão (*decision-making*), a heterogeneidade das inclinações legislativas seja atendida da melhor maneira possível. Nos modelos de tipo distributivo, qualquer legislador é orientado pelo problema da execução de suas plataformas particularistas dentro de um ambiente altamente competitivo. Ao extremo, cada legislador representa a ínfima porção de $1/n$, sabendo-se que n representa o conjunto heterogêneo das preferências de uma dada legislatura (onde legisladores propõem gastos específicos para seus distritos à custa de muitos outros distritos). A troca e a cooperação aparecem aqui não como um arranjo imposto aos atores, mas como uma solução espontânea e auto-nduzida pelo impasse. Os legisladores sabem que sendo a arena legislativa, em geral, conduzida pelo princípio da maioria, se todos os legisladores fizerem opções intransigentes quanto à consecução de suas prerrogativas, todos perdem e ninguém ganha. Logo, deve imperar entre os legisladores um modelo de racionalidade quase contratual – se eu ajudo (x) com seus objetivos, em troca (x) me ajuda com os meus, esta lógica cooperativa não excede as expectativas de retribuição e aumenta as perspectivas de realização dos meus objetivos, e todos ganham. Em resumo, há sempre possibilidades de ganho e troca para os atores envolvidos.

Prossegue Nascimento (2010, p. 369):

Modelos distributivistas apoiam-se ainda sobre a hipótese da divisão do trabalho (*division of labor*), a qual se assenta sobre a ideia de um jogo de descentralizados e fracionados domínios políticos (*policy domain*) onde, legisladores alocados sob domínios específicos com autoridade também específica, são obrigados a compartilhar de alguma autoridade política junto aos demais legisladores e vice-versa, sempre que a troca de apoio seja necessária, digo, sempre que políticas (*policy*) precisem ser apreciadas e votadas pelo grupo. O sistema de comissões legislativas é, para os teóricos distributivos, a expressão formal deste tipo de arranjo político (*logrolling*). Ele é o mecanismo capaz de acomodar a heterogeneidade de preferência que chegam ao Congresso e pode criar as oportunidades de ganhos de troca entre os legisladores, reduzindo maiores custos de transação e institucionalizando regras (*rules*).

O *logrolling* (essa expressão nascida do inglês *log*, tronco, e *roll*, rolar, vem dos campos de madeireiros americanos, onde as famílias jogavam as toras cortadas nos rios e precisavam de ajuda e cooperação dos vizinhos para movê-las e permitir a continuidade do trabalho) é prática conhecida e descrita como da própria essência do Legislativo (MILLER, 1999),

No dizer de Carvalho (2003, p. 60 e 61):

Como assinalamos no início desse capítulo, uma primeira onda de estudos sobre o Legislativo norte-americano se notabilizou pela excessiva estilização das atividades dos legisladores, estilização que se traduziu na reivindicação de exclusão mútua entre os pressupostos derivados dos modelos informacional, distributivo e partidário. Esse primeiro momento marcado pela excessiva estilização da vida legislativa tem dado lugar a esforços de combinação das três perspectivas, esforços que reconhecem o caráter complexo do objeto estudado, escapando do caminho fácil da estilização. Como assinalam Shepsle e Weingast(1995), "a priori, do ponto de vista teórico, os modelos não são mutuamente excludentes e, ao contrário, podem representar partes imp0liantes e diferentes de um mesmo e complexo quebra-cabeças. O Congresso é uma organização multifacetada, uma organização que, com pouca probabilidade, pode ser entendida a partir de um único princípio" (p. 23). Ainda na linha de compatibilização entre os três modelos, Ferejohn (1995) chama a atenção para o fato de que parte do desacordo entre os defensores das perspectivas distributivista, informacional e partidária deve-se às transformações sofridas no tempo pelo Congresso; dito de outra forma, as três

perspectivas teriam rendimento diferenciado no tempo e, portanto, não seriam incompatíveis de per se. Por fim, vale notar que aqueles que apontam para possíveis caminhos de convergência entre as três teorias têm chamado a atenção para o ponto de partida comum que informa os três modelos: todos partem do paradigma da nova economia da organização, paradigma segundo o qual as instituições representam artifícios voltados à diminuição dos custos de transação, permitindo aos participantes capturarem os ganhos advindos da cooperação. Ora, esse conjunto de diagnósticos aparece sintetizado na seguinte formulação de Shepsle e Weingast (1995), que claramente preconizam como programa futuro de pesquisa para os estudos legislativos perspectiva capaz de combinar os três modelos: A atenção exclusiva a perspectivas individuais não deve ser o único tipo de pesquisa perseguida.

É central, para todo esforço de se resolver a compatibilidade teórica entre as três perspectivas, a construção de um modelo que combine os enfoques partidário, informacional e distributivista num espaço multidimensional

Como Comissão que é, a CPI também a esse jogo interativo se submete. Porém, suas especificidades, como esta pesquisa começou a evidenciar, fazem com que algumas lógicas, costumes e modos de agir sejam um tanto diversos em comparação com as Comissões que atuam no Processo Legislativo ordinário.

Apontando que os enfoques partidário e informacional também auxiliarão na compreensão das CPIs e seu modo de decidir, conforme se menciona à frente, observam Epstein e O'Halloran (1999):

(...) cabe citar duas assertivas que, de certo modo, reforçam os argumentos aqui arrolados em direção à veracidade da hipótese de padrões de recrutamento para comissões balizados, preponderantemente, por critérios partidários. A primeira assertiva diz respeito aos incentivos para que se adote um determinado tipo de organização do Legislativo. Segundo os autores, a predominância de sistemas de comissões semelhantes aos modelos distributivista ou informacional pode derivar de incentivos criados a partir do arcabouço constitucional e da separação dos Poderes, e não da ação direta dos legisladores. A segunda assertiva conclui que as três linhas neo-institucionalistas não são mutuamente exclusivas. Em outras palavras, os autores afirmam que as comissões podem exercer tanto as funções distributivistas e informacionais, como partidárias, dependendo dos objetivos dos atores.

Por certo, uma CPI tem fortíssimo componente de influência dos Partidos, porque, mesmo sendo um instrumento de minoria é composta pelas mesmas regras de proporcionalidade partidária que qualquer outra Comissão (PEREIRA, 2008). Este fato faz com que a CPI possa ser, inclusive, controlada pelos partidos majoritários de diversas maneiras: eles podem pressionar membros que assinaram o Requerimento de CPI a retirarem suas assinaturas, podem retardar ou ignorar a obrigação de nomear membros, podem nomear para a Comissão seus maiores expoentes que jogarão com sua influência e peso político sobre o tema ou podem designar para a Comissão Deputados de menor expressão, denotando sua pouca preocupação com o tema a ser avaliado. Também caberá aos partidos a utilização de mecanismos de controle *a posteriori*, como a troca de membros que comecem a se envolver com a investigação a ponto de destoar da orientação ou interesse partidário.

No sentido do enfoque informacional, tratando-se de Comissão que se constitui com fins específicos de acumular informações, por certo a especificidade de sua atuação autoriza a estudar a CPI como um instrumento de *expertise* do Legislativo sobre tema determinado. Aliás, não é descabido afirmar que o fim precípua da CPI é o de aumentar a *expertise* do Parlamento sobre determinado tema.

Afirmar, porém, que a CPI decide das mesmas maneiras que a Câmara dos Deputados como um todo está longe de expressar sua realidade. Na verdade, a estrutura do processo investigatório exige, por sua natureza, muito maior agilidade das CPIs do que de outras Comissões. Isso acaba muitas vezes por atropelar o equilíbrio maioria/*logrolling*, criando situações *sui generis* que não raro surpreendem os que costumam orientar as decisões partidárias. Na verdade, a CPI tem se mostrado um instrumento de difícil controle e mesmo por isso tem sido diminuída sua implantação, comparando-se a atual legislatura com a de 1991-1994, por exemplo, quando o Legislativo experimentava os poderes que a Constituição Federal recentemente lhe dera sem ainda o Executivo aquilatar os perigos que poderiam advir de sua agilidade e comunicação direta com o público através da mídia. Para concluir que houve diminuição da tendência de instalação de CPIs basta verificar que na 49ª Legislatura foram realizadas 19 delas, enquanto na 53ª apenas 8 e na 54ª, até junho de 2014, somente 4.

8.2. AS DECISÕES DAS CPIS

Como supra demonstrado, inicialmente, tem que ser observado que os modos decisórios de uma CPI seguem as normas das decisões do Legislativo em geral, especificamente de suas Comissões quanto às regras de votação, a submissão ao jogo político proporcionado pela influência do governo e partidos. Porém dada uma particularidade sobre sua natureza constitucional, elas se distinguem de todas as demais Comissões. Isso se afirma porque Comissões em geral são instituídas no Parlamento para facilitar a divisão de trabalho, e suas decisões, em alguns casos, dispensam a competência do Plenário, embora, havendo interposição de recurso, este possa revê-las. As decisões de CPI, ao contrário, jamais são revistas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, justamente por ser expressão do direito de minoria, o que decorre de expressa previsão constitucional (BRASIL, 1988, art.58)

Percebe-se, pois, já que suas decisões não são passíveis de revisão pelo Plenário da Câmara dos Deputados, que quando a CPI decide ou fala, o faz em nome de toda a Câmara dos Deputados, o que a distingue de todas as outras demais Comissões. Essa circunstância se traduz em grandes diferenças no processo decisório, uma vez que a CPI é um órgão da CD com *status* constitucional *sui generis*.

Isso implica que todas as formas de pressão e a possível atuação dos agentes incluídos no Modelo Mintzberg sobre sua estrutura se concentram em apenas uma instância decisória e não são passíveis de revisão pela Casa. Ora, é correto inferir que isso modifica o comportamento parlamentar, que

por vezes admite que haja alguma maior liberalidade em Comissões por saber que o controle do Plenário garante a decisão preferida por determinado partido ou grupo de interesse.

A CPI é muito mais dinâmica em suas decisões, por exemplo, de convocação de autoridades para depor, do que uma Comissão Permanente e também se torna muito mais complexo para os Parlamentares que representam interesses contrários a uma oitiva justificarem seus motivos para impedir essa prova testemunhal ou depoimentos de acusados de atividades ilícitas ou membros do governo que tenham de se explicar sobre temas notórios e de grande cobertura da mídia. Se é relativamente simples impedir que uma dada Comissão Permanente ouça o Ministro da pauta correspondente a seu assunto, muito menos fácil é justificar porque uma CPI criada, por hipótese, para analisar fatos ilícitos ou ineficiência de uso de recursos dentro da atribuição dessa pasta não devesse ouvir o mesmo depoimento.

Nessas situações, vale lembrar o papel da mídia na atuação das CPIs, que é muito mais imediato e gera reações do Plenário da Comissão muito mais prontas do que ocorre com as demais Comissões. Não há, lamentavelmente, como analisar o papel da mídia nas CPIs nos limites desta pesquisa, mas certamente aí está outra faceta que poderia gerar estudo muito valioso para o que procuram compreender as Investigações Parlamentares.

Tudo isso, aliado à agilidade de convocar autoridades e funcionários públicos, bem como qualquer cidadão, torna a CPI um instrumento perigoso por sua imprevisibilidade e muito eficiente no trazer a público informações sobre um tema, até mesmo os mais polêmicos.

Outra questão a analisar é que a CPI é uma investigação e, como tal, as etapas mencionadas de análise para tomada de decisão servem a um denominador comum, qual seja: atos encadeados para coletar o máximo de provas possíveis sobre o fenômeno que se procura investigar. Como em qualquer investigação, se busca idealmente a verdade sobre algum fato determinado e nessa busca há uma lógica em que um achado pode acabar demandando a necessidade de se buscar vários outros.

Um fato nunca ocorre em sociedade isoladamente, como em um laboratório. Assim, ao investigar seu objeto de estudo, a CPI deve englobar todos os fatores que fazem com que determinado fato esteja inserido no contexto social em todas as suas nuances: legais, culturais, econômicas, políticas ou qualquer outro fator que possa ser útil para o olhar daqueles que vão legislar a respeito do tema ou vão chegar à conclusão de que a lei em vigor é suficiente para atender as necessidades dos cidadãos em relação ao objeto investigado.

Assim, embora em tese o Plenário da CPI seja soberano para decidir o que fazer, por maioria de votos, de certa maneira essa decisão tem que ser orientada pela coerência com o conjunto da investigação, para que ao final o Inquérito Parlamentar cumpra sua função constitucional. Os casos em que essa

coerência entre provas colhidas e decisão plenária não são minimamente atingidos pode levar à não decisão. conforme já mencionou-se e, em tese, poderiam até mesmo - se as condições políticas fossem favoráveis - provocar uma anulação de suas decisões determinada pelo STF. Embora o clima político atual não autorize que se afirme que isso pode um dia ocorrer, a possibilidade jurídica existe e pode ser mais um dos casos de judicialização da política, o que é tendência verificada na última década.

Vislumbra-se que pesquisas futuras analisem as atividades das CPIs, para verificar em suas decisões, interlocutórias e finais, as intercorrências de fatores de influência estudados pela Ciência Política. Uma possibilidade interessante e promissora, apontada por esta pesquisa, apenas descritiva, será a verificação da ocorrência de determinação ou modificação do comportamento parlamentar pelas variáveis denominadas senioridade, estabilidade e expertise.

Senioridade, conforme Weingast (1983), refere-se ao tempo de exercício do parlamentar na vida legislativa. É o principal critério utilizado para escolher líderes ou Presidentes das Comissões do Congresso Americano. Em geral, nos colegiados, o parlamentar com mais tempo de comissão (e do partido majoritário) assume a presidência da comissão.

A senioridade pode impactar o processo decisório por meio da expertise que o parlamentar acumula e pelo foco que ganha sua carreira. A regra de senioridade não incentiva a um troca-troca de comissões por parte do parlamentar. No quadro que se apresenta, embora a categoria senioridade não seja tão determinante para escolha de cargos na Câmara dos Deputados como o é no Congresso Americano, é possível pensar em analisar se o fator maior número de legislaturas ou maior tempo de Casa, em tese, influiria na tomada de decisão. Compreenda-se então a análise assim: “Neste *locus* decisório ter mais senioridade influi?”.

A ideia de estabilidade deriva da discussão de Polsby (1968). Estruturas que se consolidam, que perduram dentro das organizações, criam padrões de funcionamento. Estes padrões são “atalhos” e limites para a tomada de decisão. Cabe analisar se, também no caso das CPIs, identificam-se tipos de decisão já consolidados pela repetição, criando padrões de forma de decidir ou não.

Expertise é um conceito emprestado da obra de Krehbiel (1992), pois para ele as comissões se constroem como *loci* especializados em temas, tecnicamente. Assim, a *expertise* é algo valorizado nas comissões e enriquece o processo decisório, tornando-o mais informado. *Expert* é aquele que não precisa aprender sobre algum tema para tomar decisão, ele apenas se informa. Se poderia, pois, perquirir da *expertise* no sentido da seguinte pergunta: “A maior ou menor *expertise* influi neste *locus* decisório?”

Há ainda uma observação necessária a fazer. Existe uma variável muito importante para analisar os processos decisórios de uma CPI, que poderia ser chamada de Polarização (KRAUT, 1999), ou seja,

como o conflito entre os interesses da Maioria e da Minoria (interesses dos partidos que formam a base do governo e daqueles que a ele se opõem) se expressam e em que medida mudam o comportamento de cada *locus* decisório. Este certamente é um tema relevante a ser discutido na continuidade de estudos sobre CPIs.

Tudo o que foi descrito sobre o funcionamento do Processo Legislativo Especial de CPIs e seus *loci* decisórios, cotejado com os três enfoques da Teoria da Escolha Racional, autoriza que se afirme o que segue:

1. Enquanto instrumento que informa o Parlamento e o cidadão, faz sentido examinar a CPI a partir do enfoque da teoria informacional. Colher informação, processá-la e repassá-la aos órgãos competentes do Estado é o cerne de sua existência, logo, diferente de outras Comissões que recebem informação para julgar o processo legislativo ordinário, a CPI produz informação nova, da coleta de informações variadíssimas, mas processadas por seu olhar em torno do objeto de sua investigação.
2. Os partidos políticos têm papel relevante na constituição e no funcionamento de uma CPI. Desde o processo de criação - seja desde o ato que a embasa até a criação oficial, a Teoria Partidária pode ser extremamente útil para explicara lógica que orienta as CPIs. Os partidos influem em todas as decisões e na sua efetivação e determinam o conteúdo do relatório final, seja orientando seus parlamentares, seja até mesmo trocando-os antes da votação se não seguirem a orientação partidária. Desse modo, o enfoque da teoria partidária é indispensável para a melhor compreensão de uma CPI.
3. O fato de a CPI precisar decidir todas as etapas da investigação pela votação de seu Plenário aponta, certamente, que a teoria distributiva pode ser relevante para o entendimento das práticas de negociação. Muitas vezes um membro de uma CPI não quer ver determinada prova produzida - por exemplo, o depoimento de uma autoridade em posição controversa, ou a quebra de sigilo de alguém que é protegido pelo partido ou até mesmo uma autoridade local da cidade de origem do Parlamentar. Mas, mesmo assim, o Deputado vota pela aprovação, enquanto pelos típicos mecanismos de *logrolling* convence o Presidente da CPI a não agendar o depoimento ou retardar o envio dos pedidos de quebra de sigilo. É um mecanismo que pode impedir ou prejudicar a investigação, mas o Presidente pode atuar como *veto player*, e propiciar essa atuação.

Muitas vezes um requerimento de produção de prova é aprovado pelo Plenário, mas jamais se concretizará como ato de coleta de provas. Para confirmar isso basta que se consulte em cada CPI o número de requerimentos aprovados que chega a ser dez

vezes ou mais superior às provas realmente colhidas. Infelizmente, nos limites desta pesquisa não se pode demonstrar estatisticamente tal ocorrência, mas basta compulsar os autos de qualquer CPI para saber que, via de regra, muito mais o Plenário aprova a produção de provas do que elas são realmente colhidas pela Comissão.

Outro tópico a ser considerado é que as CPIs geralmente se deslocam para os municípios e estados de origem de seu presidente ou relator, mesmo quando o fato não tem muita relevância nessas localidades. Isso se dá exatamente por mecanismos da escolha racional, ou seja, a exposição na mídia local do Deputado em uma posição de destaque na CPI será benéfica para garantir sua reeleição ou sua continuidade na vida pública.

A presença das negociações referentes à produção ou não de prova, e da conveniência de seu tempo de produção, nas CPIs é constante. Observe-se também que a importância de se manterem negociações em bons termos é maior porque as CPIs são comissões de muito longa duração – em tese podem ocupar toda uma legislatura. Certamente, embates negativos que poderiam ser considerados razoáveis por um parlamentar em sede de processo legislativo ordinário, onde os conflitos mais agudos necessariamente têm menos tempo para se expressar, podem se tornar inconvenientes se a CPI dura por muito tempo. Tudo isso aponta para o fato de que a racionalidade em uma CPI, embora siga as tendências das Comissões em geral, acaba por ter características bem diversas considerando as possíveis intercorrências das decisões complexas e sempre passíveis de revisão que tem de tomar todo o tempo.

4. A polarização, conflito governo X minoria, que não pode ser incluída como objeto desta pesquisa, é uma variável que pode vir a ter potencial explicativo da vida das CPIs, seja para seu surgimento ou não, seja para a forma como ela atua. Cada vez mais as CPIs têm sido controladas pelo governo com relatores ou presidentes que vão obstaculizando a real investigação. Embora isso seja visto com maior nitidez nas CPIs mistas ou nas do Senado (v.g. a chamada CPI do Cachoeira, que terminou com relatório de apenas uma lauda após meses de depoimentos e investigações), tal mecanismo também tem ocorrido na Câmara dos Deputados, especialmente com a chamada fila das CPIs, ou seja, o governo agenda CPIs mais “calmas” e as instala logo, para evitar os temas mais incômodos. Nesse passo se sabe que existem CPIs que foram criadas pelos mecanismos da polarização para investigar, enquanto outras foram criadas para não investigar. Esse tema certamente merece aprofundamento em estudos posteriores.

9 CONCLUSÃO

O mapeamento dos locais de decisão das CPIs pode auxiliar na compreensão do que seja esse instituto de Direito Parlamentar, aclarando seu modo próprio de buscar soluções.

Ao lado do ganho teórico de observar uma Comissão da Câmara dos Deputados à luz das teorias da administração, se pode perceber que é possível compreender o Legislativo como uma entidade em constante mutação para atender sua missão constitucional de responder aos anseios da nação e informar o cidadão.

O exercício teórico de aplicar, ao estudo da CPI, um enfoque multidisciplinar, evidenciou a relevância de integrar instrumentos de análise derivados de diferentes ramos da ciência para descortinar as múltiplas dimensões das estruturas organizacionais no Legislativo e de seu funcionamento.

Se por um lado a CPI tem modos de decidir que se pautam pelo comportamento do Legislativo em geral, as exigências de atender à investigação tornam muito mais ágil a decisão, inclusive, em certos casos, chegando a superar os mecanismos que em outras Comissões talvez levassem à não decisão. Mas também é certo que seus objetivos podem ser frustrados por esses mesmos mecanismos, tudo dependendo da maior ou menor força impositiva da investigação em si, colocada ao lado de outros valores, sendo todo esse equilíbrio ou não definido pelo *logrolling* de acordo com a Teoria Distributivista.

Lançar os olhos por sobre os modos de agir típicos do Legislativo contribuíra para uma compreensão melhor dos mecanismos democráticos e seus caminhos de realização no Brasil e, quem sabe, um aperfeiçoamento das normas que fazem da CPI um instrumento imprescindível de *accountability* horizontal e vertical em nosso sistema democrático.

Esta pesquisa levou à conclusão de que há que se fazer, no futuro, além de uma mais ampla análise quantitativa, uma análise qualitativa do rico cabedal de informações produzido pelas CPIs. Muito longe da inutilidade com que a rotulam alguns menos informados, as CPIs têm tido papel inestimável na manutenção da Democracia e realizaram transformações na vida da sociedade brasileira de maneiras que muitas vezes passam despercebidas graças a exigências descabidas pela opinião desinformada, feitas por critérios inadequados ou pela simples incompreensão de seu papel constitucional.

Conforme se colhe da história das CPIs da Câmara dos Deputados no período estudado, foram as Investigações Parlamentares que, por exemplo, impediram que políticos ligados ao narcotráfico ocupassem Governos de Estado (BRASIL, 2000b), embasaram processos de perda de mandato de parlamentares estaduais e federais (BRASIL, 2000b), recuperaram milhões de hectares de terra na Amazônia que estavam à mercê de grileiros (BRASIL, 2001d), contribuíram para a limpeza de funcionários corruptos em todos os níveis, fizeram cessar de imediato situações de descalabro no sistema

carcerário (BRASIL, 1993a e 2007d), libertaram adolescentes prostituídas em garimpos (BRASIL, 1993b), denunciaram rede de engorda e venda de bebês para a indústria das adoções internacionais irregulares (BRASIL, 1991), impulsionaram a ação penal que, 9 anos depois da denúncia ao MP de Minas Gerais levaram à condenação por tráfico de órgãos os médicos acusados perante a CPI respectiva (BRASIL, 2003c). A lista seria muito maior se uma pesquisa se dedicasse a coletar dos relatórios essas providências urgentes – decisões interlocutórias mandatórias – que praticamente toda CPI recomenda - e são atendidas pelos Executivos, mas acabam não sendo postas em relevo nos Relatórios Finais e poucas vezes chegam à mídia como uma contabilização positiva de seu resultado.

As CPIs são o braço armado do Poder Legislativo (ACCIOLI, 1980), o açoitado com que o Constituinte quis fazer a máquina estatal funcionar com maior eficácia, eficiência e efetividade. Os caminhos para que a *efetividade endógena* – ou seja, aquela internamente definida pelo cumprimento das funções dentro da instituição à qual pertence, que já é real na maioria dos casos, se aproxime da *efetividade exógena* clamada pela população cabe a um maior respeito e consideração às ações do Parlamento do que o Executivo tem prestado até então. E apontar problemas, alternativas e soluções aos que se debruçam sobre os estudos e o esclarecimento de todo esse processo é dever dos acadêmicos que se especializam em Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLI, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política*. [S.l.]: Ed. Do autor, 1980.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas Faces do Poder. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf>>. Acesso em: 13 dez .2013.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.
- BETHLEM, Agrícola de Souza. *Modelos de Processo Decisório*. Instituto de Pós Graduação em Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.
- BRAGA, Ricardo de J. e MIRANDA, Roberto C. da R. Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo. *E-legis*, Brasília, n. 12, p. 7-29 set/dez 2013.
- BRANDÃO, Junito de Souza, *Mitologia Grega Vol. I*. Petrópolis, Vozes, 2004.
- BRASIL. *Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952*. Brasília: 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: maio 2013.
- _____. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 [Código de Processo Civil]*. Brasília: 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: agosto 2014.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: maio 2013.
- _____. Câmara dos Deputados. *CPI – Extermínio de crianças e adolescentes. [Autos da CPI]*. Brasília: 1991.
- _____. _____. *CPI – Sistema Penitenciário. [Autos da CPI]*. Brasília: 1993a.
- _____. _____. *CPI – Prostituição infanto-juvenil. [Autos da CPI]*. Brasília: 1993b.
- _____. _____. *CPI – INAMPS. [Autos da CPI]*. Brasília: 1994a.
- _____. _____. *CPI – Crimes de Pistolagem. [Autos da CPI]*. Brasília: 1994b.
- _____. _____. *CPI – Violência contra mulheres. [Autos da CPI]*. Brasília: 1994c.
- _____. *Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000*. Brasília: 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10001.htm>. Acesso em: maio 2013.
- _____. Câmara dos Deputados. *CPI – Narcotráfico. [Autos da CPI]*. Brasília: 2000b.
- _____. *Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001*. Brasília: 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm>. Acesso em: maio 2013.
- _____. Câmara dos Deputados. *CPI – CBF/Nike. [Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária de 13/06/2001]*. Brasília: 2001b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade>>

legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinike/notas/cpinike_130601.pdf>. Acesso em: junho 2014.

_____. _____. Dep. Sílvio Torres et alii. *CPI – CBF/Nike [Relatório – Não votado]*. Brasília: 2001c. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/cedime/cpiFutebol/camara/relatorioNike.pdf>>. Acesso em: junho 2014.

_____. _____. *CPI – Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica. [Autos da CPI]*. Brasília: 2001d.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em Habeas Corpus 71193/SP*. José Leite Saraiva Filho (Pacte. Paulo Henrique Sawaya Filho) e Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. DJ 23-03-2001 PP-0085. Brasília: 2001e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+71193%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+71193%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/blkz3r7>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. _____. *Acórdão em Mandado de Segurança 23868/DF*. Federação Gaúcha de Futebol e Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI do Futebol). Relator: Min. Celso de Mello. DJ 21-06-2002. Brasília: 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23868%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+23868%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cmbjtrn>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *CPI – Combustíveis. [Autos da CPI]*. Brasília: 2003a.

_____. _____. *CPI – Combustíveis. [Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária de 29/10/2003]*. Brasília: 2003b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpicomb/notas/nt291003.pdf>>. Acesso em: junho 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *CPI – Tráfico de órgãos humanos. [Autos da CPI]*. Brasília: 2003c.

_____. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Documentação. Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal. *Comissão Parlamentar de Inquérito: Bibliografia*. Brasília: 2006a. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/cpi.pdf>>. Acesso em: janeiro 2014.

_____. _____. *Acórdão em Mandado de Segurança 24831/DF*. Pedro Jorge Simon e Outro(a/s) e Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 04 ago. 2006pp 26. Brasília: 2006b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24847%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24847%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bzrzemd>>. Acesso em: junho 2014.

_____. _____. *Acórdão em Mandado de Segurança 25668/DF*. Alexander Forbes Brasil Corretora de Seguros e Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI Dos Correios. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 04 ago. 2006. RCJ v. 20, n. 129, 2006, p. 55-66. Brasília: 2006c. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(MS\\$.SCLA.+E+25668.NUME.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(MS$.SCLA.+E+25668.NUME.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: junho 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *Requerimento de prorrogação de prazo de Comissão Temporária 3710/2006*: Tramitação de 17/03/2006. Brasília: 2006c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=315193>>. Acesso em: junho 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *CPI – Crise do Sistema de Tráfego Aéreo. [Autos da CPI]*. Brasília: 2007a.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em Mandado de Segurança 23418/DF*. José Aldo Rebelo Figueiredo e Outros e Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator p/ Acórdão: Min. Nelson Jobim. DJE nº 139, divulgado em 08/11/2007. Brasília: 2007b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23418%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+23418%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mbexre8>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Instituição de CPI 6/2007*. Brasília: 2007c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=364381>>. Acesso em: junho 2014.

_____. _____. *CPI – Sistema Carcerário. [Autos da CPI]*. Brasília: 2007d.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em Mandado de Segurança 26441/DF*. Antônio Carlos Pannunzio e Outro(a/S) e Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. DJEnº 237, divulgado em 17/12/2009. Brasília: 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+26441%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+26441%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lpufcgt>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Congresso Nacional *Regimento Interno do Congresso Nacional*. Brasília, DF, 2010. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegComum_Normas_Conexas.pdf>. Acesso em novembro 2013.

_____. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: 2012a. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVoII.pdf>> Acesso em: novembro 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *CPI – Trabalho Escravo. [Notas Taquigráficas da Reunião Ordinária de 27/11/2012]*. Brasília: 2012b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/54a-legislatura/cpi-trabalho-escravo/documentos/notas-taquigraficas/nt271112-a-te>>. Acesso em: junho 2014.

_____. _____. *CPI – Trabalho Escravo. [Autos da CPI]*. Brasília: 2012c.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática em Medida Cautelar no Habeas Corpus 114127/DF*. Eliana Oliveira Moraes (Pacte. Jose Carlos Feitoza) e Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – Operações Vegas e Monte Carlo. Relator: Min. Marco Aurélio. DJE nº 150 Divulg 31/07/2012. Brasília: 2012d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+114127%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/csrsusu>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: 2014a. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Procuradoria-Geral da República. *Manifestação em Mandado de Segurança 30945/DF*. Pauderney Tomaz Avelino e Presidente da Câmara dos Deputados. Procurador-Geral: Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Publicação Eletrônica em 10/02/2014. Brasília: 2014a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4162322>>. Acesso em: dezembro 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão Monocrática em Medida Cautelar em Mandado de Segurança 32885/DF*. Aécio Neves da Cunha e Outro(a/S) e Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Rosa Weber. DJEnº 79, divulgado em 25/04/2014. Brasília: 2014c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=217186020&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: dezembro 2014.

BROSSARD, Paulo. A obrigação de depor perante as comissões parlamentares de inquérito criadas por assembleias legislativas. *Revista de Direito Público*, n. 66, 1976.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 3ª ed., 1999, pp. 516/517.

CARREIRA ALVIM, J. E. *Teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia, política e voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003

CASTRO Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: *30º Encontro da ANPAD. 23 A 27 de setembro de 2006*. Salvador: ANPAD, 2006.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 19 ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

COSTA, Moacyr Lobo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Direito Público*, nº 09, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

DEERING, Christopher J. e SMITH, Steven S. *Committees in Congress*. 3ª ed.. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DIDIER Jr., Fredie. *O ensino da teoria geral do processo*. Salvador: Ed. do autor, 2002. Disponível em <<http://www.frediedidier.com.br/wp-content/uploads/2012/06/O-ensino-da-Teoria-Geral-do-Processo.pdf>>. Acesso em: dezembro 2014.

DUGUIT, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, Tome IV, 23ª ed., Paris: AncienneLibrairieFontemoing& Cie. Éditeurs E. deBoccard, 1927.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

FELDMAN, Walter. [Pronunciamento na Ordem do Dia] In: *Pronunciamentos encaminhados à Mesa para publicação*. Brasília: Câmara dos Deputados – DETAQ, 2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=002.4.54.O&nuQuarto=104&nuOrador=1&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=22:26&sgFaseSessao=OD&Data=04/02/2014&txApelido=WALTER FELDMAN&txFaseSessao=Ordem do Dia&dtHoraQuarto=22:26&txEtapa=Sem redação final>>. Acesso em: Dezembro 2014.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In: *Dados: Revista de Ciências Sociais*[online]. 2001, vol.44, n.4. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000400002&script=sci_arttext>. Acesso em: junho 2014.

_____; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal pós-constituente. *Revista Novo Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n° 38, mar. 1994.

_____; _____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10 n.29 [online], ANPOCS, São Paulo, n° 38, mar. 1994. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_10.htm>. Acesso em: novembro, 2014.

FRASSON, Ieda. *Crerios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais*. Dissertação de mestrado apresentada na UFSC. Florianópolis: UFSC, 2001.

FREIRE, Rodrigo Cunha Lima. Ausência de pressuposto processual ou de condição da ação – declaração ex officio em agravo de instrumento. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, II, n. 5, maio 2001. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5278>. Acesso em dezembro 2014.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 71-72.

GUERRA, Carlos Ramirez. *Modelo de las configuraciones de Henry Mintzberg*. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, Escuela de Gobierno, Gestión Pública y Ciencia Política, 1999

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Verdade material e verdade formal: antiga distinção ou moderna concepção? In: *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVI, n. 56, p 91-101, jan./abr. 2012

HAMMOND, J. S.; KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. *Decisões inteligentes*. Ed. Campus, São Paulo, 2004.

HIRSCH, Seev. The Nationality of Multinational Enterprises. In: IB CONFERENCE 2011, *The troubled relationship between theoretical and empirical research*. Reading, UK:Reading University, 2011. Disponível em: <http://www.henley.ac.uk/web/FILES/management/mgmt_Hirsch_The_Nationality_of_Multinational_Enterprises.pdf>. Acesso em: junho 2014.

KRAUT, Stephan. O Princípio da Maioria. In: MINAS GERAIS, Assembléia Legislativa. *Cadernos da Escola do Legislativo*, n. 09,julho/dezembro 1999, pp. 89 a 140. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/09/maioria.pdf>. Acesso em: junho 2014.

KREHBIEL, K. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbour, The University of Michigan Press. 1992.

LEAL, Rosemiro Pereira. Antecipação de tutela: Fundado receio de dano irreparável na antecipação de tutela no processo civil. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, n.º 06, p. 54, jul/ago. 2000, p. 54.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, p. 45-52, out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a04n17.pdf>>. Acesso em: dezembro 2014.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford Press University, p. 3-33, 2003.

MARTINELLI, Mário Eduardo. *Comissão parlamentar de inquérito*. Dissertação de mestrado apresentada na USP. São Paulo: USP, 2003.

MESSEMBERG, Débora. *A Elite Parlamentar do pós-constituinte: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.

_____. O 'alto' e o 'baixo clero' do Parlamento Brasileiro. *Cadernos Aslegis* (Impresso), v. 40, p. 79-108, 2010.

MILLER, Nicholas R. *An entry in The Encyclopedia of Democratic Thought* (Routledge) edited by Paul Barry Clarke and Joe Foweraker. Department of Political Science University of Maryland Baltimore County. May 20, 1999

MINTZBERG, Henry. *Generic strategies: toward a comprehensive framework*. Advances in strategic management, v.5 JAI Press Greenwich - CT p.1-67, 1988.

_____. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 2003.

_____; RAISIGHANI, D & THERET, A. *The Structure of "Instructured" Decision Process*. Administrative Science Quarterly, jun, 1976.

MORIN, E. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____; L E MOIGNE, J. L. *A Inteligência da Complexidade*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. In: *Revista Política Hoje*, Vol. 370 19, n. 2, 2010

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: *Democratic accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

OLIVEIRA, D de P. R. de. *Sistemas de informações gerenciais: estratégicas, táticas e operacionais*. 9ª ed São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Wellington Moisés de. *CPI Brasil: Análise da real efetividade de uma investigação parlamentar*. Curitiba: Honoris Causa, 2010

_____. *Comissão Parlamentar de Inquérito: origem, conceito e desempenho*. In: *Hegemonia – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro*, número 8, 2011, pp.87-124.

OLIVEIRA FILHO, João de. *Comissões parlamentares de inquérito*. Revista Forense, Rio, 151/11, 1954.

PEREIRA, Vilma. *Repartição proporcional de vagas nas comissões parlamentares de inquérito[manuscrito]: aplicação do princípio da proporcionalidade partidária*. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

POLSBY, N..The Institutionalization of the U. S. House of Representatives.*American Political Science Review*, v. 62, 1968. p. 144-168.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, t. II, 1960, p. 434.

PUTY, Cláudio. Trabalho escravo – flagrante em Marabá. In: *Blog do Puty*. [S. l.]Ed. do autor, 2012a. Disponível em <<http://claudioputy.blogspot.com.br/2012/08/trabalho-escravo-flagrante-em-maraba.html>>. Acesso em: Dezembro 2014.

_____. Flagrante – trabalho degradante em Marabá. In: [*Página Oficial*] *Deputado Puty*. [S. l.] Ed. do autor, 2012b. Disponível em <http://www.puty.com.br/claudioputy/noticias/item?item_id=363272>. Acesso em: Dezembro 2014.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. São Paulo: Edições FGV, 1964, p. 36.

SANTOS, Fabiano, *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, vol. 1, 29ª. ed. São Paulo, Saraiva, 2012

SHEPSLE, Keneth A.; WEINGAST, Barry R., Positive theories of congressional institutions, *Legislative Studies Quarterly*, 19/nº 2, May, p. 156, The University of Michigan Press. 1994

SIMON, H. A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 3a. Ed. Nova York: Free Press, 1976.

SOUZA, Alexandre Barreto de. *Comissões parlamentares de inquérito como instrumentos de accountability horizontal: Análise do período 1989-2005*. Dissertação de mestrado apresentada na UnB. Brasília: UnB, 2006.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa, *Processo penal*. volume I, 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 196.

TSEBELIS, George. (1997), Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, p. 70.

URBANAVICIUS Jr, Vladas. *Parâmetros organizacionais de Mintzberg: análise da estrutura organizacional de um programa interinstitucional de pré-incubação de empresas no município de Itajubá, MG*. Dissertação de mestrado apresentada na Universidade Metodista de São Paulo. São Bernardo do Campo: UMESP, 2008. Disponível em: <http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1945>. Acesso em: dezembro 2014.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Direito Civil*, volume 1: teoria geral do processo e processo de Conhecimento. 12. Ed. ver., atual. eampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

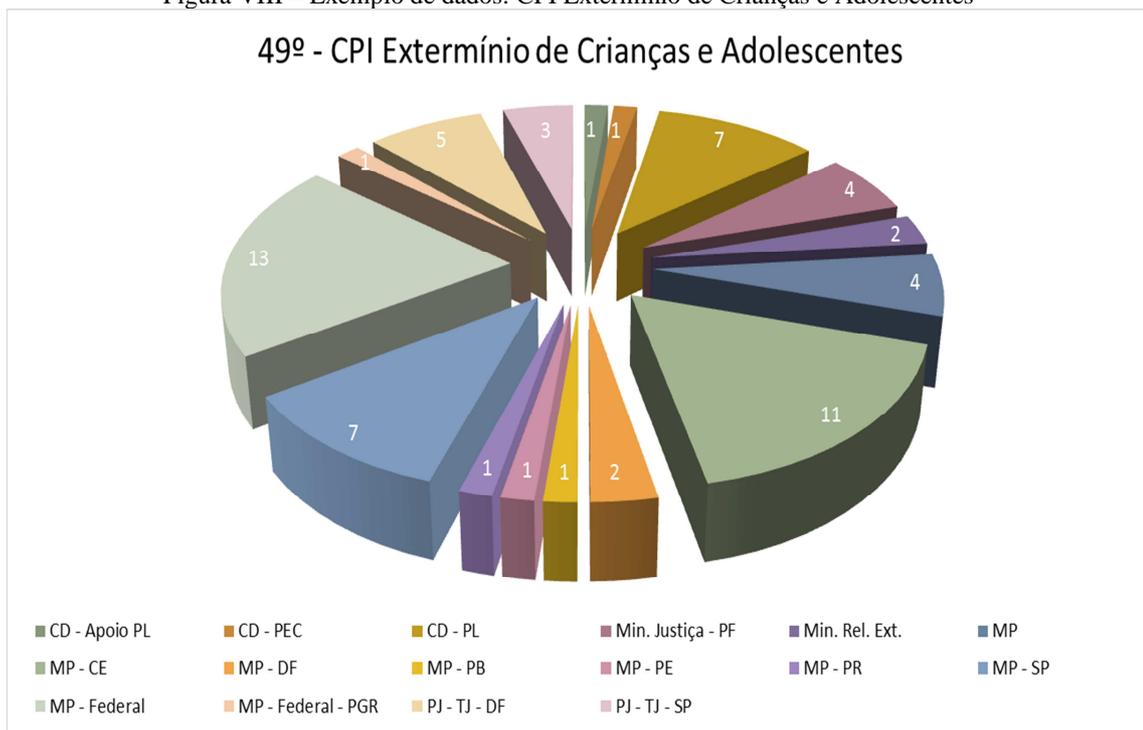
WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The Industrial Organization of Congress; or, Why legislatures, like firms are not organized as markets? *Journal of Political Economy*, v. 96. 1983

APÊNDICE I GRÁFICOS DOS DADOS COLETADOS

1 Referentes a cada CPI

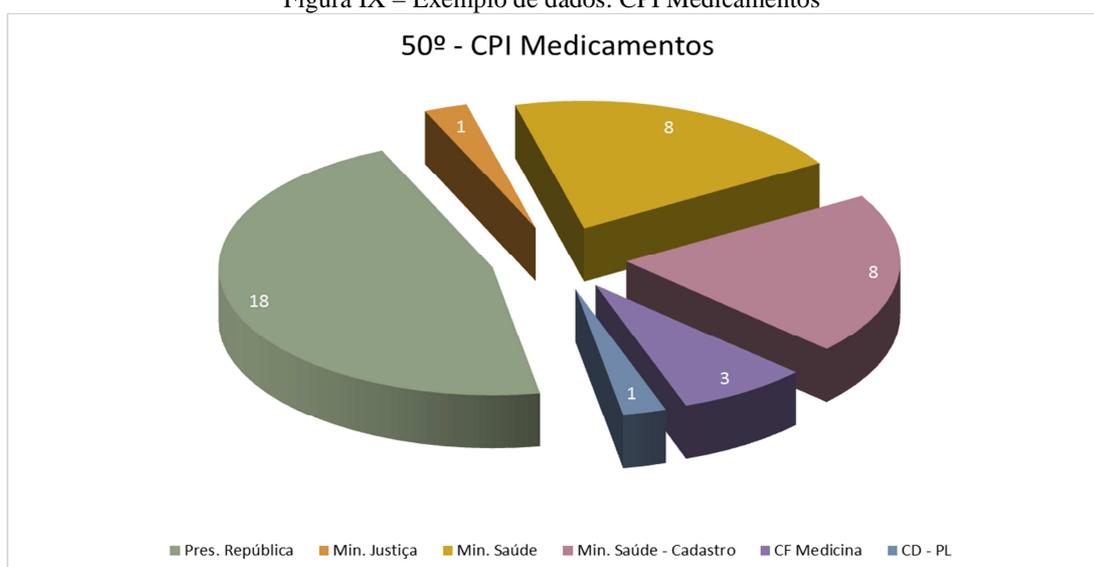
A título de exemplo, incluiu-se aqui uma amostra dos gráficos de CPIs individualmente elaborados.

Figura VIII – Exemplo de dados: CPI Extermínio de Crianças e Adolescentes



Fonte: Elaboração da autora a partir de Relatório da CPI

Figura IX – Exemplo de dados: CPI Medicamentos



Fonte: Elaboração da autora a partir de Relatório da CPI

Figura X – Exemplo de dados: CPI Narcotráfico

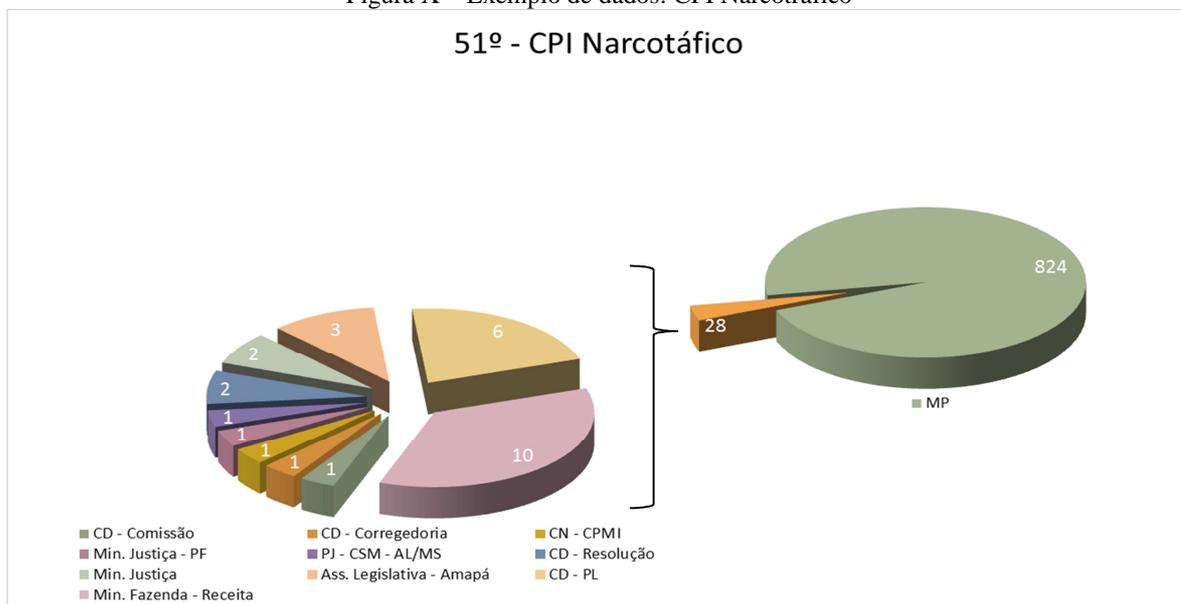
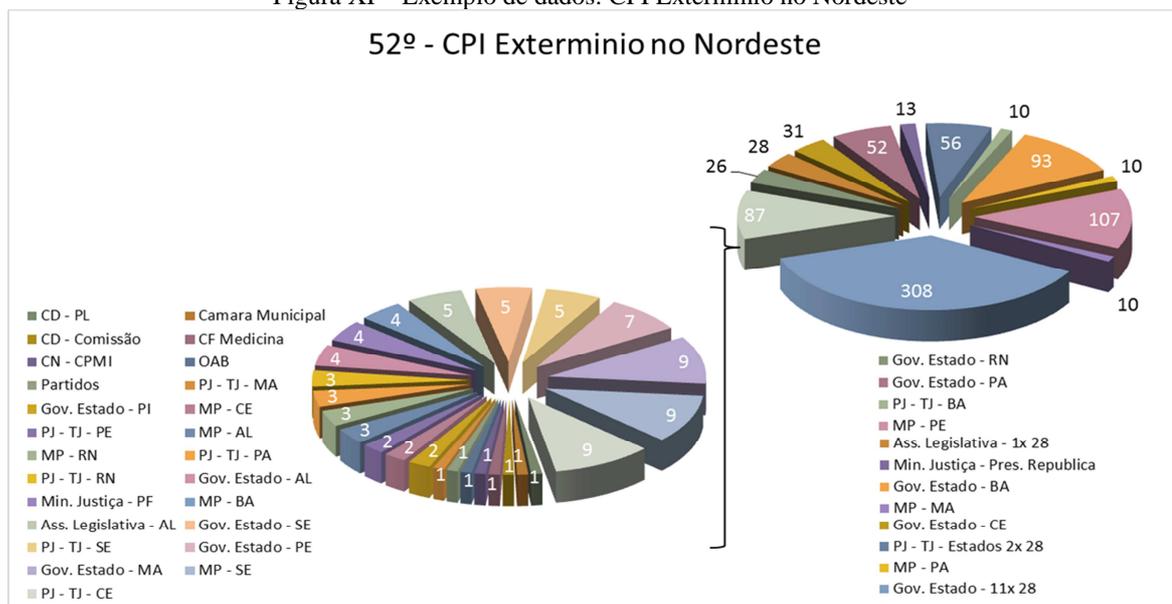
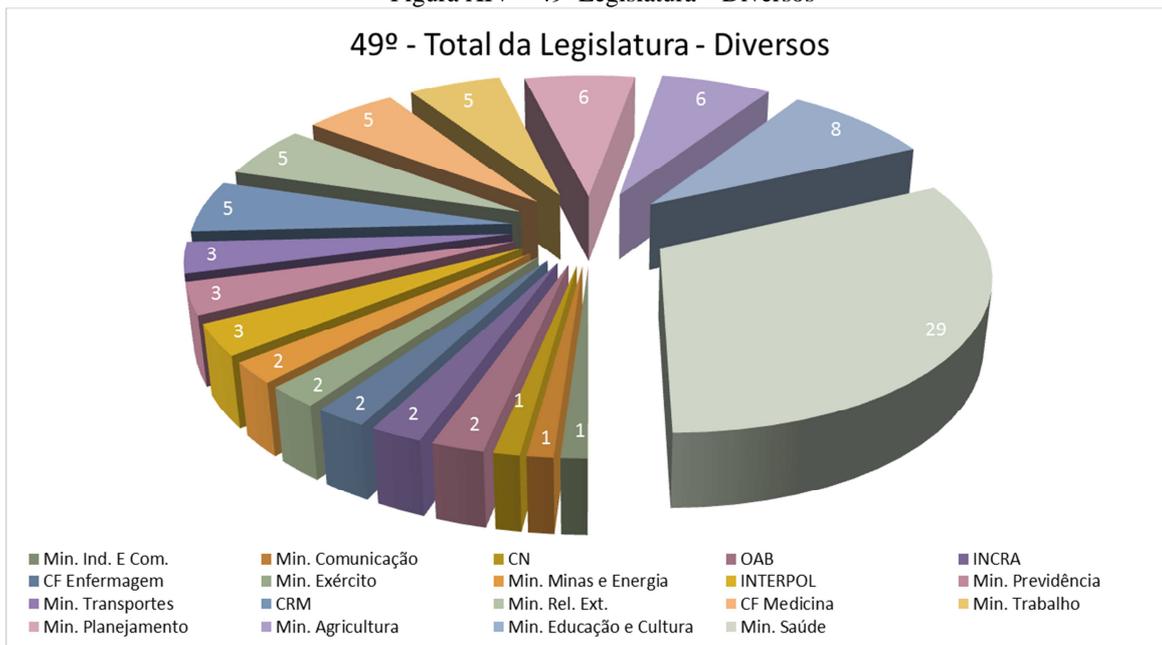


Figura XI – Exemplo de dados: CPI Extermínio no Nordeste



Comentários. A primeira das legislaturas estudadas contém um dos maiores número de Recomendações. Avultam abundantemente as relativas ao Ministério Público, especialmente pela ação da CPI do Narcotráfico de 1991. Nesta época a CPI ainda era um instrumento que estava sendo conhecido e sua propositura e instalação encontravam muito menos resistências do que depois, quando o Governo passou a se preocupar com sua atuação muito ágil e, muitas vezes, imprevisível.

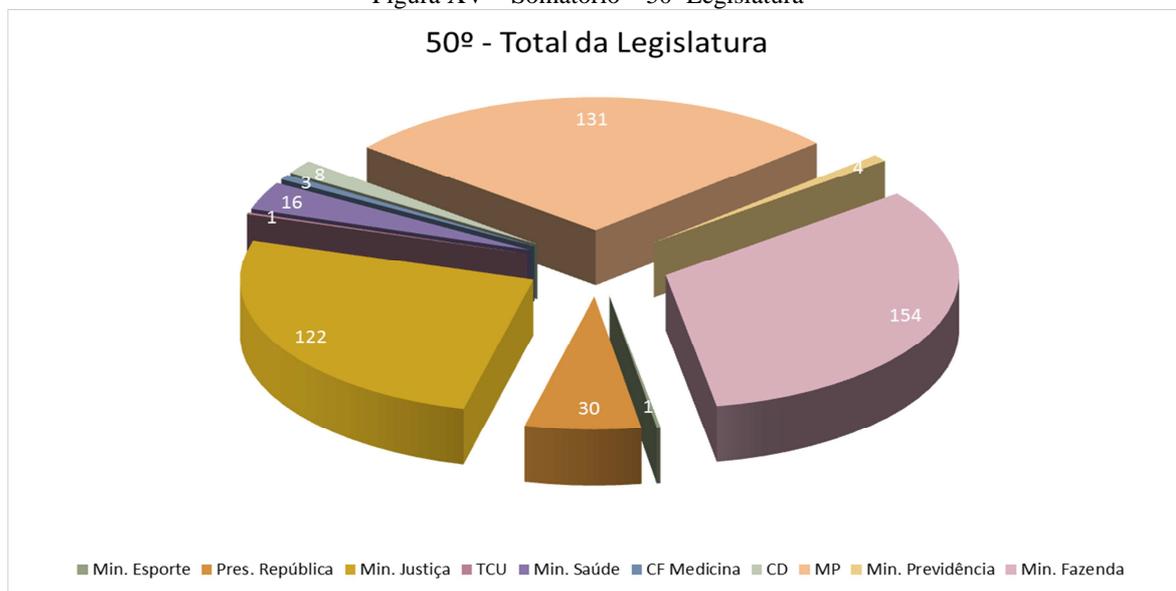
Figura XIV – 49ª Legislatura – Diversos



Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

Comentários – O Gráfico da 49ª Legislatura precisou ser dividido em dois, a fim de melhor explicitar a enorme diversidade de destinatários. Neste Gráfico nota-se o detalhamento da parcela denominada Diversos no gráfico anterior.

Figura XV – Somatório – 50ª Legislatura

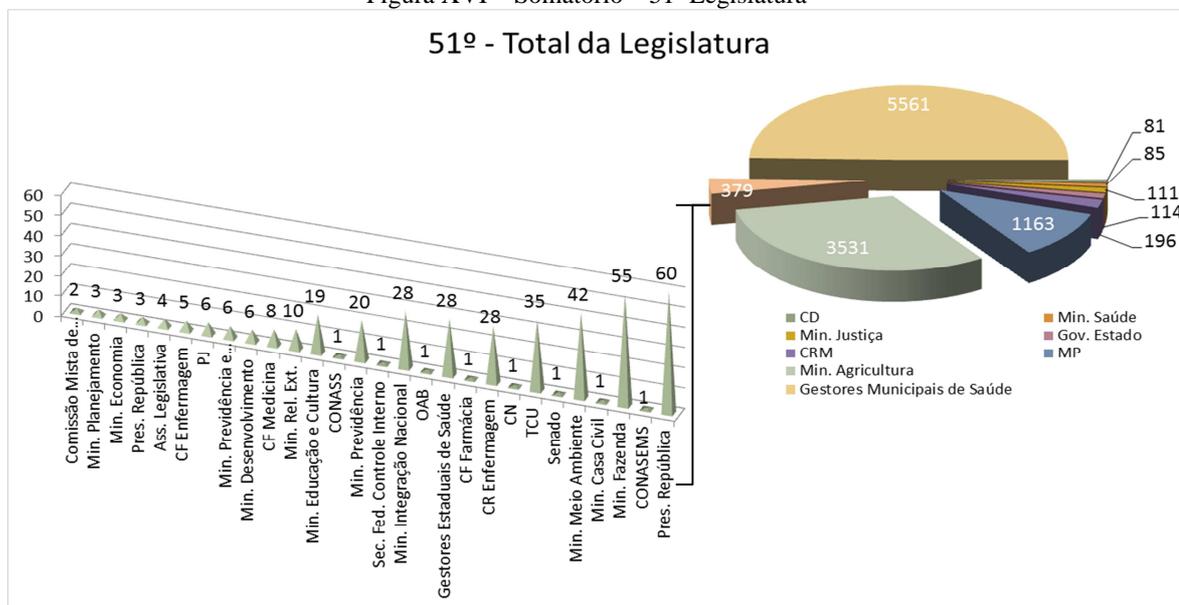


Total de Recomendações: 439.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

Comentários: esta legislatura, com poucas CPIs, realizou o menor número de atividades, o que se explica também pela pouca polêmica gerada pelos temas das CPIs do período.

Figura XVI – Somatório – 51ª Legislatura

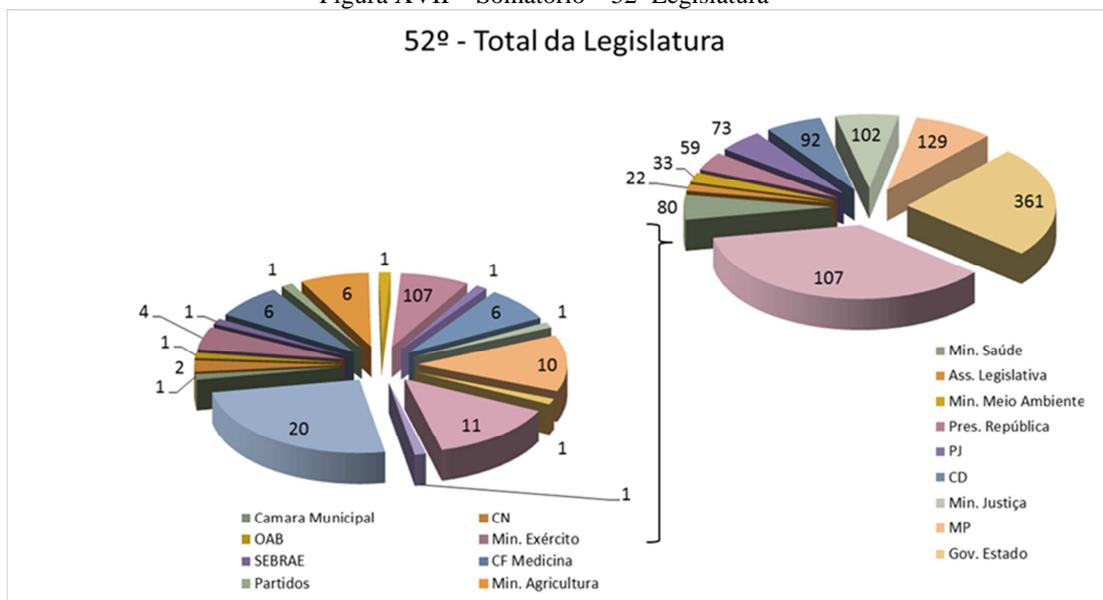


Total de Recomendações: 11.221.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

Comentários: A mais profícua Legislatura, especialmente pela magnitude de Recomendações da CPI do Narcotráfico de 1999/2000, Fraudes do INSS, Ocupação de Terras Públicas na Amazônia e Tráfico de Animais e Plantas.

Figura XVII – Somatório – 52ª Legislatura

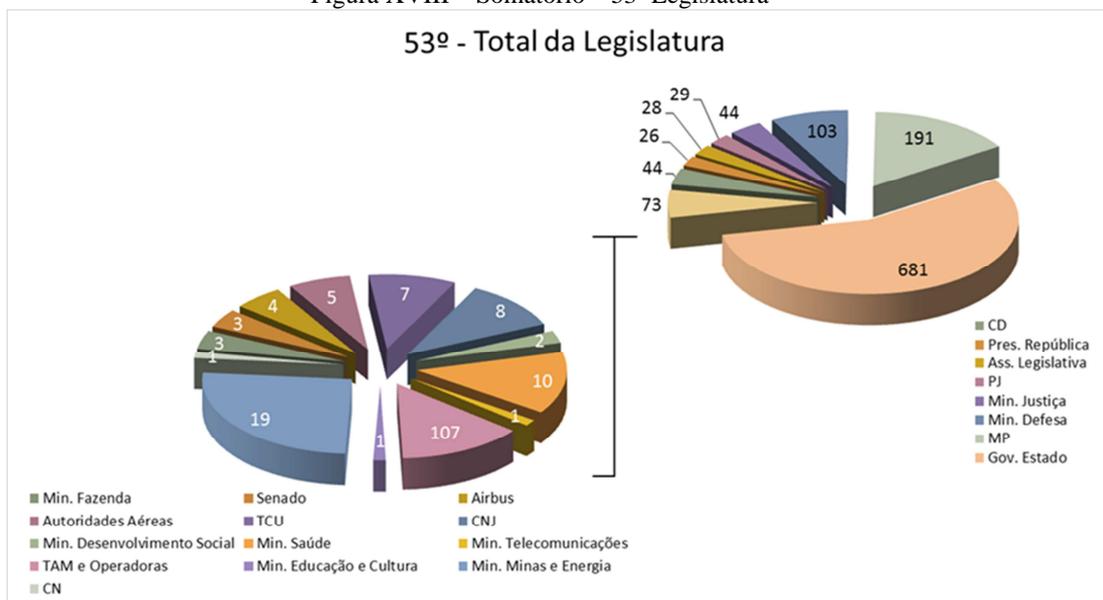


Total de Recomendações: 958.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

Comentários: Esta Legislatura teve encaminhamentos mais equilibrados, sem grande predominância de envio ao Ministério Público.

Figura XVIII – Somatório – 53ª Legislatura



Total de Recomendações: 1.219.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos Relatórios das CPIs

Comentários: Legislatura de Recomendações bem dispersas por diversos órgãos, com relevo maior para as enviadas a Estados.