



**CAMINHOS DECISÓRIOS DE CPIS:
UMA DESCRIÇÃO DESDE A CRIAÇÃO ATÉ O RELATÓRIO FINAL**

**DECISION-MAKING PATH OF THE PARLIAMENTARY INQUIRY COMMITTEE: A
DESCRIPTION FROM BEGINNING UNTIL FINAL REPORT**

Márcia Maria Bianchi Prates*

Resumo: Este trabalho busca descrever os processos decisórios que levam à constituição de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, bem como seus processos internos de decisão e produção do relatório final. A pesquisa foi feita com bases comparativas entre as CPIs e sua estrutura e os modelos de tomada de decisão e estrutura organizacional de Mintzberg. Conclui-se pela possibilidade de estudar o fenômeno das CPIs por esse sistema, de forma a tornar mais claro o fluxo de decisões, guardadas as características próprias das instituições do Poder Legislativo.

Palavras-chaves: CPI; Processos Decisórios; Legislativo; Modelo de Mintzberg.

Abstract: This work aims to describe the decision making processes which leads to the constitution of a Parliamentary Inquiry Committee (CPI), as well as their internal decision making and final report producing processes. The research was made within comparative basis between the CPIs and their structure and Mintzberg's decision making and organizational structure models. The conclusion is for the possibility of studying the CPI phenomenon with that system, clearing the decision making flow, although warranting for the proper characteristics of the Legislative Power institutions.

Keywords: CPI; Decision-making Processes; Legislative; Mintzberg's model.

1 Introdução

Muito se tem escrito acerca de CPIs nos últimos anos no país. Um levantamento no STF - Supremo Tribunal Federal (2006) - nos mostrava mais de mil títulos entre teses, dissertações,

* Márcia Maria Bianchi Prates, graduada em Direito, mestranda em Poder Legislativo na Pós-Graduação/CEFOP da Câmara dos Deputados. Atua como consultora legislativa na Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (marcia.prates@camara.leg.br).

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, com enfoque mais interno sobre sua criação, funcionamento e resultado final. Esta é nossa proposta no presente artigo: acompanhar a vida de uma CPI desde quando projetada na mente do parlamentar que vai ser o primeiro subscritor de sua proposição, ou seja, aquele que dará vida à CPI, até a apresentação do relatório final, que decreta o fim de sua existência.

Tentar-se-á indicar 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 será utilizada na metodologia apenas para exemplificar as muitas possibilidades de diversificação de caminhos apresentada.

Ao final, apresentar-se-á um panorama de ocorrências possíveis nos processos de tomada de decisão, ou de não decisão, que envolvem as CPIs da Câmara dos Deputados. Esta pesquisa não versa sobre as CPIs do Senado, nem sobre as CPMIs (Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito), e tudo que se dirá a seguir será aplicável às CPIs da Câmara dos Deputados, como nosso recorte de estudo.

2 Conceito de CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito

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

1. Fiscalizar os demais poderes, especialmente o Executivo em sua hipertrofia; e
2. 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, quando são denominadas CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

A fundamentação legal das CPIs inclui:

1. Constituição Federal, art 58, §3º.
2. Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, Senado ou Comum do Congresso Nacional;
3. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952; e
4. Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000.

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

Paulo Brossard já afirmava, ancorado em doutrina pátria e estrangeira, que “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),

Ainda a esse respeito, afirma Duguit (1927, p. 390-392), 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 ter :

1. fato determinado;
2. interesse nacional; e
3. prazo certo.

É simples definir o que seja esse fato determinado quando se tem em vista que ao legislador é lícito perquirir qualquer coisa que dê a ele informações sobre a aplicação da lei, sua adequação, cumprimento ou necessidade de mudanças. Assim, fato determinado 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 fiscalizadora. 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 instrumento da minoria (ACCIOLI, 1980, p. 33), a qual tem de 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 exercido por um juiz na fase probatória dos processos. (BRASIL, 1988. Art. 58, §3º)

A CPI termina pela elaboração de um relatório final (BRASIL, 2012. Art. 37), que conterà as providências consideradas necessárias de serem tomadas pelo Estado brasileiro. Tanto podem ser providências legislativas – que, se forem de iniciativa parlamentar, a própria CPI deve propor ou, se for o caso de iniciativa exclusiva de outros entes, a eles deve encaminhar anteprojeto ou sugestões – como medidas que devam ser tomadas por outros Poderes, além de sugestões para o aperfeiçoamento da máquina estatal e seu comportamento em relação ao tema investigado.

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. As CPIs não têm, necessariamente, conteúdo penal ou de busca de aplicação de sanções administrativas. É lícito ao Parlamento, como já se fez, instaurar CPI sobre fatos como a mortalidade materna, a fome ou a confederação de futebol. Tudo sobre o que o Legislativo pode legislar pode ser objeto de CPI.

3 Estrutura Organizacional do Poder Legislativo e Tomada de Decisões

Muito já se afirmou que o Poder Legislativo é um caso *sui generis*, que se rege por regras próprias e não encontraria parâmetros em outros sistemas organizacionais. Contudo, Morin (2005), ao tratar dos caminhos *inter* e transdisciplinares do conhecimento, alerta para o seu 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).

Sob essa ótica de abordagem, é possível contemplar a totalidade do conhecimento dentro de uma matriz plena e satisfatória, à luz de Morin e Le Moigne (2000, p. 133), os quais afirmam que “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”

Desse modo, o pensamento “moriniano”, no presente artigo, traduz-se pela compreensão das analogias e convergências contextualizadas em outras instituições e uma abordagem dos saberes multidisciplinares capazes de fornecer chaves de percepção sobre a utilidade de analisar as CPIs como estruturas organizacionais analisáveis pelos parâmetros de outras instituições, inclusive privadas, como as empresas. 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 funcionamento do Poder Legislativo, devido a suas naturais idiossincrasias, pelo menos conseguir compreendê-lo como funcionamento institucional e também perceber que muito do que se realiza no Congresso Nacional se explica pelos processos decisórios das organizações empresariais complexas, como,

por exemplo, as sociedades anônimas.

Da mesma maneira, seja naquelas ou no Congresso, há todo um jogo de interesses múltiplos, com agentes colegiados em processos decisórios complexos, influenciados por grupos de pressão externos, e os que ocupam 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 S/A não ser a mesma que a das instituições públicas, a compreensão dos processos do Legislativo pode se beneficiar se forem utilizadas ferramentas consagradas, que já demonstraram sua eficácia no estudo das empresas, na avaliação dos órgãos que compõem o Legislativo e também, a partir daí, seus processos de tomada de decisão.

Como qualquer organização complexa, o Poder Legislativo se depara com o momento de decidir de maneiras diferentes, em diferentes partes da organização e segundo diferentes critérios, os quais, uma vez situados dentro da esfera pública, acabam por ser tão variados 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 tem até maiores flexibilidades, porque o jogo político que surge do sistema partidário, somado a nosso modo de governar, que tem sido chamado na academia de presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1994), gera inúmeras maneiras de agir, os quais se, por um lado 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 mantêm 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, o Legislativo é sempre uma hidra de mais de 600 cabeças que se contradizem, se mordem mutuamente e tentam se decapitar o tempo todo. Logicamente que, ao considerar a decisão do Executivo fruto de “apenas uma cabeça”, está-se atendo à decisão como definição jurídica propriamente dita. Embora se saiba que o Presidente da República também decida, na prática, por complexos mecanismos de opinião e composição – seja com seus ministros, auxiliares, partido, grupos de pressão - no fim, juridicamente, é ele a uma única pessoa a quem compete essa decisão, e que responderá por ela legalmente e politicamente, ao contrário do Parlamento, onde, mesmo juridicamente, a convicção e a escolha de cada pessoa têm seu peso decisório individual, e a decisão coletiva resulta da somatória jurídica de cada uma delas *de per si*. A metáfora supracitada faz referência à mitologia grega, em que 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. O fato de um único corpo ser conduzido por esses 600 cérebros em constante embate, e essa multiplicidade acabar por levar a decisões, é algo admirável.

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 (quase 600, contando-se cada Comissão, Liderança ou outros órgãos parlamentares - por exemplo, Conselho de Ética, Procuradoria, etc - como mais cabeças) acabam, de alguma forma racional, se organizando e produzindo todos os dias decisões.

Dentre as teorias da Ciência Política sobre os comportamentos do Legislativo, há destaque para três: a partidária, a distributivista e a informacional.

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, p. 41 ss) afirma que o Legislativo é dirigido por interesses dos Partidos. A Teoria Distributivista (CARVALHO 2003, p. 32 ss) 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 os representantes desses interesses 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, p. 39 ss) põe em destaque a expertise do sistema de Comissões. Para esta última teoria, quanto maior e mais especializada a informação, mais influência há nos processos decisórios da Casa.

Aqui será dada maior ênfase à análise das decisões das CPIs como expressão da Teoria Distributivista, embora seja impossível deixar de ver a aplicação de cada uma das outras teorias a cada momentum decisório. Mas, nos limites deste estudo, optou-se por dar mais ênfase à análise Distributivista, especialmente à Teoria da Escolha Racional, porque se vislumbra seja a mais atuante na explicação dos fenômenos de tomada de decisão que leva à criação de CPIs e também dos fenômenos de tomada de suas próprias decisões investigativas.

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 (*giantjigsaw puzzle*) (SHEPSLE; WEINGAST, 1994). Mas predomina na Ciência Política a análise neo-institucionalista, que acaba utilizando características dos três sistemas – distributivista, partidário e informacional – para caracterizar o Legislativo no Brasil.

Empresta-se de Nascimento (2010) a análise que busca aplicar a convergência dos 3

sistemas 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 porque 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-induzida 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 (NASCIMENTO, 2010, p. 369).

Prossegue Nascimento:

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*) (NASCIMENTO, 2010, p. 372).

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)

Logicamente, a CPI também a ele se submete.

Demonstrando que as teorias Partidária 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, que a compõem e que também influenciam sua vida, com mecanismos usuais como a troca de membros que comecem a se envolver com a investigação a ponto de destoar da orientação partidária, conforme se verá adiante.

No sentido da Teoria Informacional, tratando-se de comissão que se constitui com fins específicos de acumular informações, por certo, a especificidade de sua atuação autoriza a ver-se a CPI como um instrumento de *expertise* do Legislativo sobre tema determinado.

Afirmar-se, porém, que a CPI decide das mesmas maneiras que a Câmara dos Deputados está longe de expressar a 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*, as quais, não raro, surpreendem os que costumam orientar as decisões partidárias. Na verdade, a CPI tem-se mostrado um instrumento de difícil controle e, por isso mesmo, 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 aquilatar os perigos que poderiam advir de sua agilidade e comunicação direta com o público através da mídia. Embora uma explanação maior sobre este assunto não caiba nos limites deste artigo, a dificuldade de controle da CPI exsurge exatamente de sua natureza *sui generis*, em que não há revisão de seus atos pelo Plenário. Disso decorre que, havendo um deputado que queira contrariar orientações e interesses partidários, quando eles conflitarem com os resultados da investigação, só restaria ao Partido para retomar o controle da decisão, o recurso de mudar o deputado prestes a votar de forma infiel. Se o partido não antecipar essa decisão e não for rápido, o deputado agirá como quiser e não haverá forma de desfazer essa decisão. Aí, justamente, é que reside o perigo de uma CPI: a reação de um deputado muito comprometido com a investigação, muitas vezes, ignorará os interesses partidários, atendo-se mais aos objetivos relacionados ao interesse público. Tal afirmação pode ser facilmente comprovada pela simples análise de quantos partidos já mudaram membros de CPI no dia da apresentação ou da votação do relatório. Embora não se tenha feito esse levantamento, nem caiba nos limites deste artigo, esse é objeto de pesquisa futura a se explorar para compreender o quão difícil, em diversos casos, é controlar a CPI.

4 **Árvore de Processos Decisórios de CPIS – Da Criação ao Relatório Final**

Antes que se possa analisar os modos de decisão das CPIs, é preciso expor que a metodologia utilizada em diversos pontos deste trabalho tem de ser definida como observação participante, que, tomada emprestada da Antropologia, tem sido admitida na Administração (SERVA; JAIME JÚNIOR, 1995).

A autora tem acompanhado CPIs da Câmara dos Deputados ao longo dos últimos 22 anos, como Consultora Legislativa, e somente pela óptica dessa longa observação é que se torna possível analisar os fenômenos decisórios descritos. Não se trata de opinião, mas de observação isenta oriunda da busca de compreensão sistemática do fenômeno das CPIs. Inexiste referencial teórico específico sobre o tema da tomada de decisões em CPI, com suas especificidades, na Ciência Política, e um observador não participante, que tivesse acesso apenas aos textos de relatórios ou autos das CPIs, não teria conhecimento relativo à *praxis* que orienta a vida dinâmica desses órgãos parlamentares. Assim, este trabalho registra como referencial a participação e observação da autora no processo de elaboração das fontes primárias, sem o que seria impossível proceder à análise do tema como foi feita.

Isso dito, cabe definir o que sejam tomadas de decisão. No dizer de Oliveira (2004), tomada de decisão é o converter das informações analisadas em ação (lembrando que a não ação também é um tipo de modo de agir). A tomada de decisões racionais passa por algumas fases, a saber (HAMMOND; KEENEY; RAIFFA, 2004):

1. o correto enunciado do problema;
2. o esclarecimento dos reais objetivos;
3. um escopo de alternativas que abranjam soluções criativas;
4. compreensão das consequências das decisões;
5. negociação adequada de objetivos conflitantes;
6. lida com as incertezas;
7. avaliação dos riscos;
8. planejamento antecipado tendo em vista decisões interligadas.

Inicialmente, tem de ser observado que os modos decisórios de uma CPI seguem as normas das decisões do Legislativo em geral, especificamente de suas comissões. Porém, dada a particularidade de sua natureza constitucional, elas se distinguem de todas as demais comissões. Isso se afirma porque Comissões são instituídas no Parlamento para facilitar a divisão de trabalho, e suas decisões, conquanto se não houver oposição por meio de recursos, possam dispensar, em alguns casos, a competência do plenário, havendo esse recurso são sempre passíveis de revisão pelo plenário da Câmara dos Deputados. A CPI não surge dessa necessidade de divisão de trabalho, mas sim para cumprir determinada tarefa *ad hoc* - uma investigação específica - cuja fonte é a própria Constituição. Como as demais comissões são

expressões do próprio plenário, a qualquer momento, o mesmo plenário pode avocá-las e tomar para si a decisão. No entanto, no caso da CPI, isso é impossível. Como a Constituição Federal determinou que a decisão de CPI não está sujeita a revisão pelo Plenário, desde que a CPI se constituiu, ela é, para todos os fins legais, a própria Câmara dos Deputados falando sobre o objeto da investigação. Isso nem poderia ser diferente, porque, se fosse sujeita a reavaliação do plenário, a CPI deixaria de ser expressão do direito de minoria.

Disso decorre que, quando a CPI decide ou fala, o faz em nome de toda a Câmara dos Deputados, o que a distingue de todas as demais comissões. Embora essa circunstância não se traduza em grandes diferenças no processo decisório, é importante que seja aqui pontuada para situar a CPI como instituição com *status* constitucional *sui generis*.

Outra questão a analisar é que a CPI é uma investigação, e, como tal, as etapas supramencionadas 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, idealmente se busca a verdade, e nessa busca há uma lógica em que um achado pode acabar demandando a necessidade de buscar vários outros. 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 de ser orientada pela coerência com o conjunto da investigação, para que, ao final, o inquérito parlamentar cumpra sua função constitucional. Claro está que nem sempre o ideal é cumprido, e essa busca da verdade se sujeita ao sabor dos muitos interesses, em conflito ou convergência, que os deputados representam.

Passa-se a descrever todo o processo decisório em cada etapa da vida de uma CPI, com a identificação do *locus*, uma breve observação sobre suas especificidades e, finalmente, a apresentação de um quadro analítico de alguns pontos eleitos, o que facilitará a comparação entre todos os *loci* observados.

Para cada *locus*, o primeiro quadro utilizará quatro critérios para analisar a influência sobre a decisão e, assim, caracterizar o *locus* observado: fator tempo, senioridade, estabilidade e *expertise*. O segundo quadro será um desdobramento do fator tempo, apontando a influência sobre aceleração, adiamento ou inviabilização dos processos em cada um dos lugares descritos.

O primeiro quadro toma a variável Tempo a fim de estabelecer se o tempo influi ou não naquele *locus* decisório.

Senioridade, conforme Weingast, se baseia no critério utilizado para escolher líderes ou presidentes das comissões do Congresso Americano. Esta ocorrência nos colegiados, em que aquele parlamentar com mais tempo de comissão (e do partido majoritário) assume a presidência da comissão. Para nossos fins, essa senioridade impacta o processo decisório por meio da *expertise* que o parlamentar acumula e pelo foco que ganha sua carreira, porque essa regra de senioridade não incentiva 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, vamos 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. No quadro, a análise tratará de um tipo de decisão já consolidada pela repetição, criando um padrão de forma de decidir ou não.

Expertise é um conceito emprestado da obra de Krehbiel (1962), pois, para ele, as comissões se constroem como *loci* especializados em temas, tecnicamente. Assim, a *expertise* é algo valorizado nas comissões, enriquece o processo decisório e o torna mais informativo. *Expert* é aquele que não precisa aprender sobre algum tema para tomar decisão, ele apenas se informa. No quadro, considerar-se-á *expertise* no sentido da seguinte pergunta: “A maior ou menor *expertise* influi neste *locus* decisório?”

O segundo quadro desdobra a análise do fator tempo, trazendo os fatores aceleração, retardamento e inviabilização. A análise visa a facilitar a compreensão de como o tempo pode ser utilizado, em cada *loci* para tornar as decisões da CPI rápidas ou, até mesmo, impossibilitá-las, se essa for a decisão política. Aqui, então, diferentemente da variável tempo no primeiro quadro, se observa se é possível utilizar o tempo para concretizar, retardar ou impedir uma decisão de CPI.

Esta descrição partirá do que dá vida a uma CPI, ou seja, uma decisão da Minoria (1/3 da Casa - hoje 171 deputados) consubstanciada em um requerimento de criação de CPI. A partir daí, analisar-se-á o fluxo decisório que esse ato impulsiona, até que haja o final da CPI, pelo esgotamento de sua missão: a apresentação de um relatório final, ou, ao contrário, até que se revele a opção pela não-decisão, com o decurso do prazo para a investigação sem que haja um relatório aprovado.

5 Modelos de Tomada de Decisão Aplicáveis às CPIs

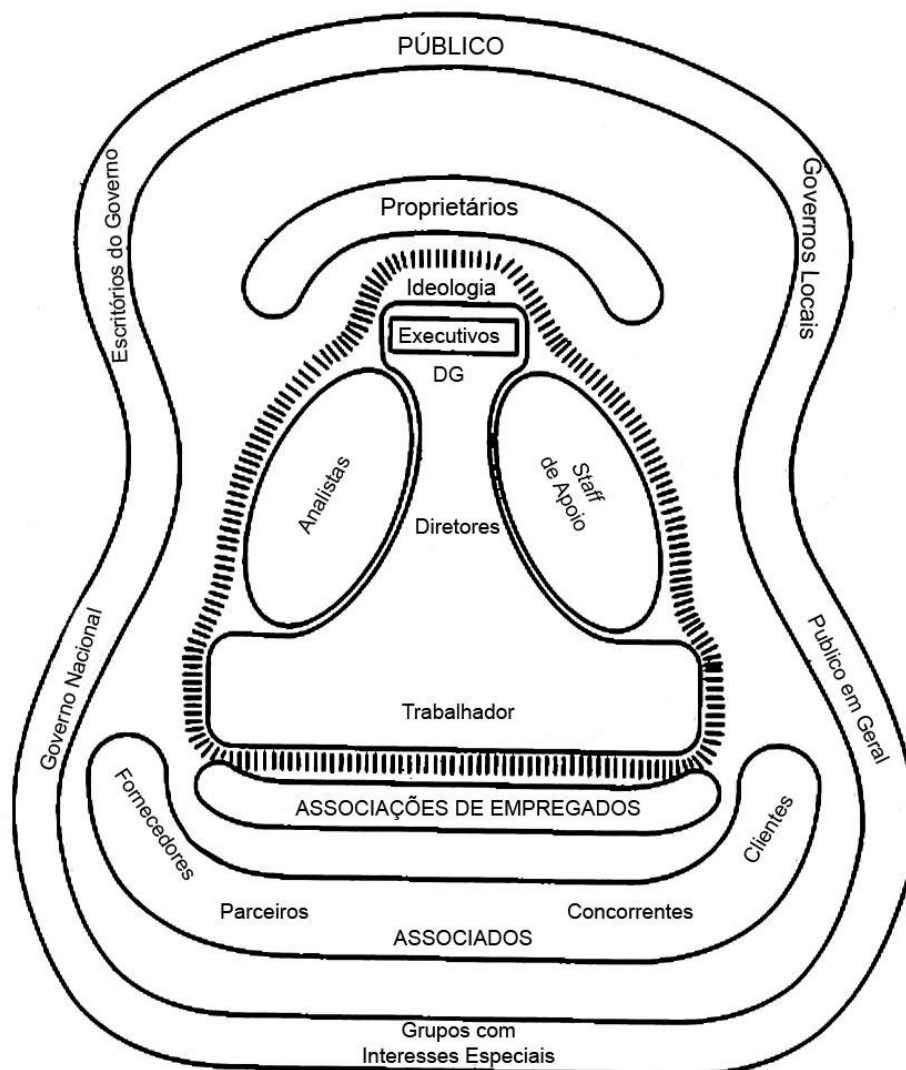
O Poder Legislativo e, conseqüentemente, as CPIs, em sua *praxis*, têm fundamentos aderentes ao modelo de Simon, em maior ou menor proporção, dependendo da complexidade do problema e do conhecimento da equipe decisora, a saber: inteligência ou investigação; desenho ou concepção; escolha; *feedback*; implantação; monitoração; e; revisão (SIMON, 1976).

Esse é o modelo mais simples de tomada de decisões e seria facilmente detectável em todas as etapas do fluxo que descrevemos.

Porém nossa metodologia optou por adotar o modelo mais complexo de Mintzberg, uma vez que este expressa com mais riqueza as muitas variáveis que envolvem organizações complexas.

Neste estudo sobre a CPI e as influências que sofre em seus processos de tomada de decisão, usou-se o modelo de Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115), conforme segue. Primeiro, observe-se o modelo de influência sobre as organizações, na versão original de Mintzberg.

Figura 1 - Modelo Mintzberg

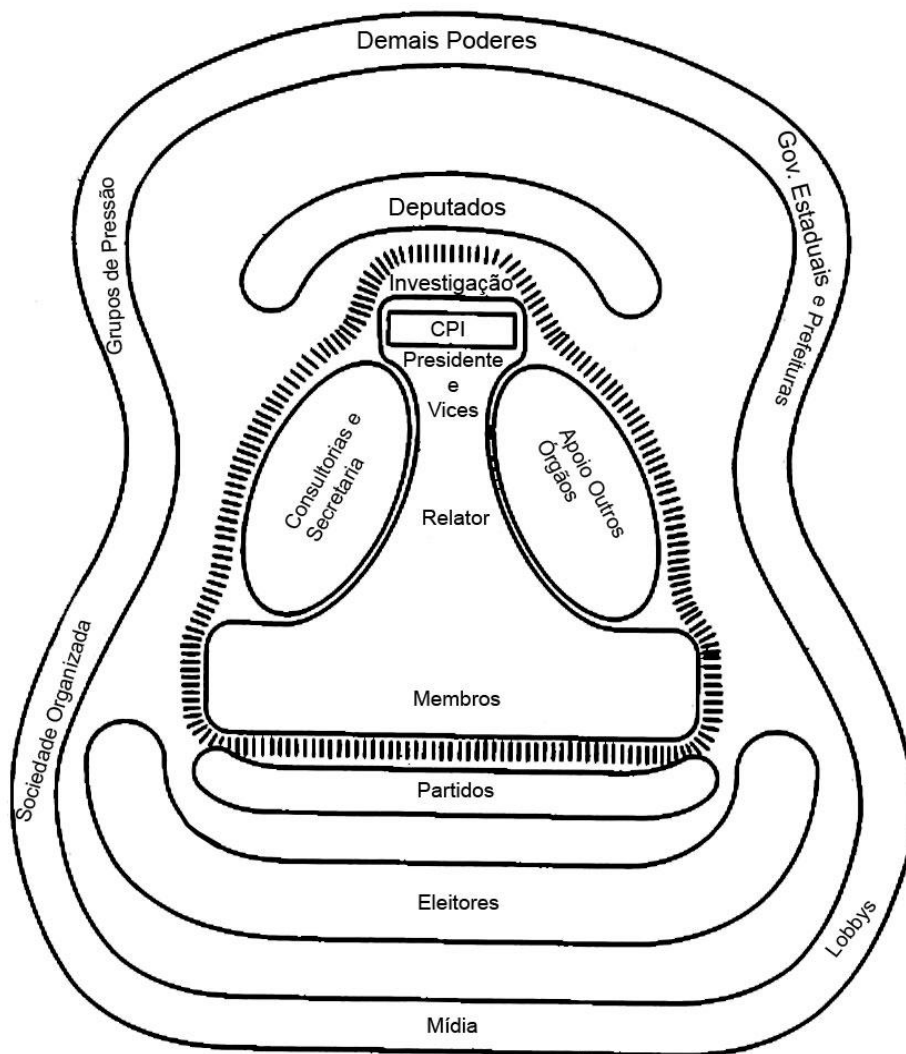


Fonte: Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115)

Agora, observe-se a adaptação que se fez neste trabalho para a descrição das atividades de uma CPI (Figura 2). Modelos, embora jamais esgotem a realidade, são úteis para compreendermos 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 colocou 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 a própria Câmara dos Deputados, considerada como grupo de parlamentares, à qual 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 e ao cidadão) e demais grupos que influenciam seus caminhos (*lobbies* e grupos de pressão em geral – chamados aqui *lobbies* os grupos mais institucionalizados nessa arte da influência sobre os políticos – e grupos de pressão todas 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 – por exemplo, associações de classe, ONGs etc).

Figura 2 - Modelo Mintzberg modificado



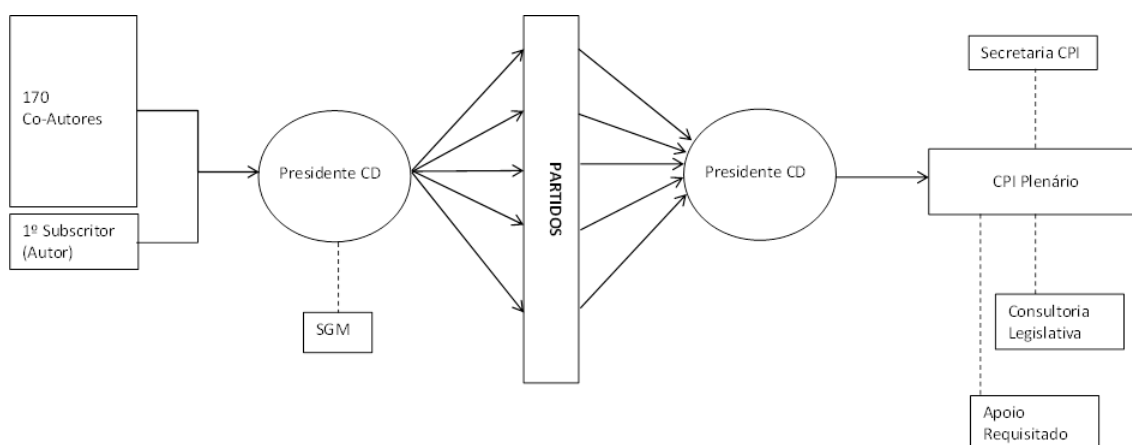
Fonte: Adaptado de Mintzberg (apud GUERRA. 1999, p.115)

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 de seu Relatório final.

6 Loci Decisórios nas 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.

Figura 3- Loci Decisório nas CPI



Fonte: Elaboração própria.

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 sua estrutura - quantos deputados a comporão e como será sua estrutura administrativa (BRASIL, Regimento Interno CD, art. 37).

Como a CPI é um instrumento da minoria, será proposta com a autoria de, no mínimo, 171 deputados. O deputado que quiser começar o processo de coletar assinaturas para propor uma CPI tem de 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.

Esta característica das CPIs vai ao encontro do chamado modelo informacional (CARVALHO, 2003, p. 39 ss). 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.

É um elemento chave para a otimização dos processos de uma CPI que seu relator - que comanda a decisão - e/ou seu presidente sejam próximos a órgãos, autoridades e entidades da sociedade civil organizada especializados na matéria. Quando isso ocorre, a CPI já nasce com um caminho a seguir.

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 primeiro 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 atenta bem para o 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 barrado pelo STF. É a redação desse requerimento que norteará toda a avaliação que, porventura, o STF venha 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).

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

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Variável, mas que ganha importância se a investigação tem a ver com fato recente
Senioridade	Influencia, a tendência é a de que, quanto mais senioridade do primeiro subscritor, maior será a facilidade para coleta das demais assinaturas
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Quanto mais <i>expert</i> no assunto for o primeiro subscritor e co-autores, melhor será o direcionamento da investigação

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	O fator tempo acelera o processo quando se trata de assunto rumoroso e atual
Retardamento	Existe quando a investigação contraria interesses da Maioria ou de grupos de pressão poderosos
Inviabilização	Depende da ação do Governo e partidos de sua base

Fonte: Elaboração própria.

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. 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 teve noção na hora em que estava assinando. Ou quando, 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 coloca 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.

Nesse processo, avulta-se a importância da Teoria Distributivista (CARVALHO 2003, p. 32 ss) e do chamado *logrolling process* - conforme visto anteriormente.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Variável, encurtado pela atualidade do tema a investigar
Senioridade	Influencia se um Deputado mais antigo passa a auxiliar na coleta de assinaturas, o que aponta para menor demora no processo
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Não influencia

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Se há interesse no <i>logrolling</i>
Retardamento	Pela não oposição da assinatura
Inviabilização	Governo, partidos, grupos de pressão e <i>logrolling</i> contrário

Fonte: Elaboração própria.

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:

1. Se a forma legal e regimental foi observada;
2. Se há o número mínimo de autores;
3. Se o fato determinado é da competência da Câmara dos Deputados;
4. Se o fato foi devidamente delimitado (seja pelo tempo, espaço ou modo de observação, ou por uma combinação desses fatores);

5. 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. 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 MINORIAS.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesse da Presidência, que tem poder de agenda e é, na <i>praxis</i> , <i>veto player</i> - pode impedir a realização de um ato
Senioridade	Não influencia
Estabilidade	Se liga com a posição do partido do presidente quanto ao tema
<i>Expertise</i>	Pode influenciar tanto positiva quanto negativamente, dependendo do quanto há conformidade de visão do tema entre o presidente da Casa que seja especializado no mesmo assunto e a visão do tema proposta pelo primeiro subscritor

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda (fila de CPIs)

Fonte: Elaboração própria.

Os processos da CPI podem ser acelerados, se há interesse por parte do presidente da Casa, retardados, como, por exemplo, 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.

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, designa rapidamente os membros e também os escolhe dentre os parlamentares mais importantes. Se o partido deseja impedir ou retardar por algum motivo a instalação da CPI, ele pode simplesmente engavetar o ofício da Presidência. Quando o partido não tem grande interesse na CPI, acaba designando para ela parlamentares sem muita expressão partidária.

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 compreendermos como a CPI é constituída, precisamos nos socorrer de dados da Teoria Partidária (CARVALHO 2003, p. 41 ss). Como põem em relevo Cox e McCubbins, citados por Nascimento (2010):

Esta descrição revela a tradição inaugurada por Cox e McCubbins 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 auto-interesse (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 (NASCIMENTO, 2010).

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 demais órgãos coletivos - será fruto da decisão da elite constituída pelas lideranças (MESSENERG, 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 por meio do comportamento dos deputados durante votações essenciais, contrabalançado pela necessidade de *expertise*, medida pela formação profissional/acadêmica ou atividade econômica (SANTOS, 2003. p. 100-105).

Apesar de válidos os critérios expostos por Santos, observa-se, porém, que, quanto às CPIs, 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 o tipo da CPI. 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, restaram nos cargos membros do chamado “baixo clero”, ou seja, deputados com menos peso na arena política.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesses do partido e seus eventuais <i>logrollings</i>
Senioridade	Influencia, quando da escolha por “alto clero” ou “baixo clero”(entendidas estas expressões, respectivamente, como parlamentares mais ou menos influentes politicamente)
Estabilidade	Influencia porque se perquire a coerência com os objetivos partidários
Expertise	Influencia na escolha dos deputados que serão indicados

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim
Retardamento	Sim
Inviabilização	Sim

Fonte: Elaboração própria.

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. Atingido o limite de cinco, 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.

É um dever, portanto, 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) e Martinelli (2003) acrescentam:

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)

Não havendo realmente decisão, mas somente ato vinculado, não se analisa o quadro comparativo.

6.6 6º Locus: a CPI/ Plenário da CPI

6.6.1 Sub locus: Primeira decisão – Escolha 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.

Sabe-se que há grande influência dos acordos partidários para a escolha do presidente e

do relator da CPI, mas, nem sempre, os acordos são respeitados integralmente, o que se deve, em parte, à votação secreta.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Tempo	Varia de acordo com interesse da Presidência e dos indicados
Senioridade	Pode influenciar, dependendo do tema da CPI
Estabilidade	Pode influenciar porque há decisões que são tomadas pela práxis de CPIS anteriores
Expertise	Influencia, especialmente a escolha do Relator

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.2 Sub *Locus*: Presidência da CPI

Cabe ao Presidente da CPI a ordenação dos trabalhos, bem como a garantia de sua continuidade investigativa. Ordena de ofício toda a 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 reiteraões ou cobranças de providências requeridas pela CPI de autoridades de todos os poderes, bem como toda a 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.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Influencia nas decisões de ofício para possibilitar o funcionamento da CPI em seus limites temporais
Senioridade	Pode influenciar, dependendo das características pessoais do presidente eleito
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Influencia

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.3 Sub *Locus*: Relatoria da CPI – Orientação da Investigação

Logo nas primeiras reuniões, o relator apresentará o roteiro dos trabalhos da CPI. Embora este sempre seja 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.

No modelo do sistema de Mintzberg, ele coloca o gerente ou administrador na posição central. Se formos aplicar o modelo à CPI, esta posição gerencial estará, em grande parte, com o relator. 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 empresas do tipo S/A, que detêm grande 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.

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Regula o tempo dedicado a cada fase da investigação, devendo dosar-la de acordo com o tempo que a CPI tem para investigar e possibilitar redação e votação do relatório final
Senioridade	Pode influenciar, já que muda o peso do poder de convencimento
Estabilidade	Não influencia
Expertise	Facilita a condução da investigação quando presente

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, devido ao poder de agenda
Retardamento	Sim, devido ao poder de agenda
Inviabilização	Sim, devido ao poder de agenda

Fonte: Elaboração própria.

6.6.4 Sub *Locus*: Produção da 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:

1. Prestação de informação ao cidadão;
2. Coleta de dados para que o Legislativo avalie se o tema exige mudanças na lei;
3. Fiscalização de toda a máquina estatal, no cumprimento do dever legal de fiscalização do parlamento, a fim de instar os órgãos estatais a exercerem suas devidas funções;
4. Promoção de ações da competência do Ministério Público, quando for o caso.

As decisões de CPI têm 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.

Sendo estes seus atos básicos, como são determinados?

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 o requerimento respectivo, 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, mas que são sempre sujeitos à decisão política do conjunto da comissão. Essa universalidade é composta, não apenas, de seu relatório final, mas de cada uma das decisões que produziu ao longo de sua existência, bem como o conjunto probatório, ou seja, reúne a decisão final acrescida da materialidade das provas. Nisso, ela muito se assemelha a outras universalidades reconhecidas no mundo jurídico, como, por exemplo, a massa falida ou o espólio. Mas estes detalhes não cabem no escopo desta análise, embora sejam pertinentes para que se compreenda a fundo o processo inquisitorial parlamentar.

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

A CPI ainda pode realizar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico dos envolvidos nos atos que está analisando. (BRASIL, 2001)

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.

Todas essas decisões se submetem ao Plenário da CPI.

É aplicável à CPI, em suas decisões sobre a condução da investigação, o que menciona Barros (2013):

Na atuação judicial, tais poderes de busca da verdade real são assegurados ao magistrado que esteja investido da função investigatória. No entanto, no caso de ser essa função exercida por uma CPI, insta colocar uma cautela. A CPI, como seu próprio nome indica, é comissão: é órgão colegiado. A ela, como colegiado, é que a Constituição outorga tais poderes de investigação. (...) os poderes de investigação previstos no § 3º do artigo 58 da Constituição só podem ser exercidos pelos membros ou por um membro da CPI mediante a prévia e expressa autorização desta comissão por decisão majoritária, conforme preceituado no art. 47 da Constituição Federal, sem o que o exercício de qualquer de tais poderes – por qualquer membro, até pelo presidente ou pelo relator da CPI – é arbitrário e comporta impugnação ou reparo por ação judicial, inclusive pelos remédios constitucionais (BARROS, 2013)

PRIMEIRO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Tempo	Acelerado pelas exigências da investigação
Senioridade	Não influencia
Estabilidade	Pode influenciar, pelas decisões tomadas de acordo com a prática de CPIs anteriores.
Expertise	Influencia, porque deputados mais especializados acabam conduzindo o processo de escolha das atividades investigativas

Fonte: Elaboração própria.

SEGUNDO QUADRO ANALÍTICO DO SUB *LOCUS*

Aceleração	Sim, com diferencial imposto pela agilidade da investigação
Retardamento	Sim, se houver interesse da maioria do Plenário nesse sentido
Inviabilização	Sim, se houver interesse da maioria do Plenário nesse sentido

Fonte: Elaboração própria.

6.6.5 Aplicação do Modelo de Tomada de Decisões de Mintzberg pelos Plenários de CPIs

Na tomada de decisões pelo plenário das CPIs pode-se vislumbrar a aplicabilidade do Modelo Decisório de Mintzberg, conforme segue (Figura 4).

Feito um requerimento para a tomada de uma decisão da CPI, este é submetido a uma diagnose, orientada por presidente e relator, com o apoio técnico disponível. As questões que se colocam basicamente são as seguintes:

1. A produção de prova constante do requerimento é viável e da competência da CPI? Serve aos objetivos para os quais foi constituída?

2. A prova requerida é oportuna, ou seja, está contemplada na lógica do encadeamento investigativo?

Respondidas essas questões afirmativamente e sempre à luz de seu objetivo, o plenário da CPI encampa todas as fases descritas por Mintzberg – modificou-se o modelo originário, incluindo-se a caixa que confere ao plenário todas as escolhas.

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, está-se referindo a qualquer recepção de informação que vá servir à formação do juízo da CPI sobre o tema, que será expresso em seu relatório final.

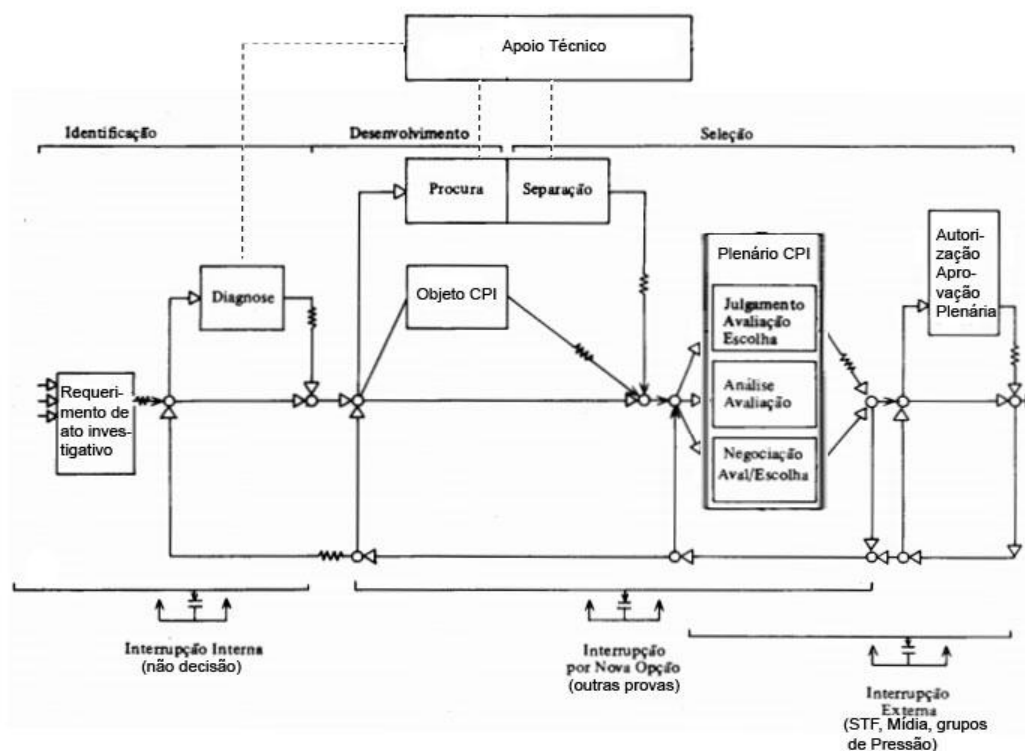
O modelo também contém, na linha inferior, a indicação das possibilidades de não

aprovação da providência investigativa por escolha da própria Comissão, pela simples rejeição ou pela adoção de outra opção para trazer a mesma prova. Também prevê a possibilidade de influência externa que impede certa decisão da CPI, por exemplo, as ações de mandado de segurança deferidas pelo STF.

A principal diferença entre essas decisões das CPIs e das demais comissões da Casa tem a ver com sua natureza e finalidade. A agilidade com que uma investigação tem de ser conduzida, muitas vezes tendo-se que apressar a atividade, a fim de evitar que uma prova seja destruída ou se perca a oportunidade de sua produção, obriga as decisões a serem muito mais imediatas e, por isso mesmo, menos sujeitas ao jogo partidário comum. Tal situação só se modifica quando a CPI é muito ideologicamente polarizada, o que pode determinar uma configuração de forças em que a maioria do plenário se une para evitar que a investigação ocorra.

Nesses casos, a CPI fica frustrada como instrumento da minoria, restando refém da imposição da maioria e vendo negada sua função constitucional. Citamos como exemplo dessa situação a recente CPI do Trabalho Escravo, que terminou sem votação de Relatório final porque 70% de seu Plenário era da chamada bancada ruralista, e pretendia aprovar um relatório que afirmasse que inexistia trabalho escravo no Brasil, ignorando todas as provas coletadas em diversas partes do território nacional, com acompanhamento da própria CPI e registrado publicamente em seus autos (BRASIL, 2013).

Figura 4 - Modelo de Mintzberg modificado



Fonte: Adaptado de Mintzberg (apud BETHLEM, 1987).

6.6.6 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.

Embora o relator exerça o papel de condutor da investigação e provavelmente faça que seu relatório seja aprovado pela CPI, sempre presente está a dicotomia que pode surgir da apresentação de um relatório paralelo. Aqui se encontra verdadeiro calcanhar de Aquiles das CPIs, uma vez que seu relatório é tratado, nos mecanismos de votação, como um parecer comum de Comissão, quando sua complexidade exigiria que houvesse um modo específico e um procedimento especial para sua votação. Eis aí uma excelente reflexão *de lege ferenda* para os que se preocupam em aperfeiçoar o instituto das CPIs.

7 Conclusão

Uma CPI não resulta apenas em um parecer comum de uma comissão do Poder Legislativo. Não se trata de algo apenas opinativo, trata-se de muito mais. Para entender uma CPI, é preciso perceber que ela é, praticamente, o único braço armado do Parlamento, com o qual ele pode vergastar os demais Poderes em sua inação, desde que sempre o faça sob o império da lei.

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, pode-se perceber que não existe nenhum isolamento do Legislativo, mas sim se pode compreendê-lo, pelo neoinstitucionalismo, como uma entidade em constante mutação para atender sua missão constitucional de responder aos anseios da nação e informar o cidadão.

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

Muito longe daqueles que consideram a CPI uma inutilidade ou, até mesmo, um gasto de dinheiro público injustificável, a compreensão de seus caminhos decisórios e de suas finalidades permitirá que se avalie, com critérios mais objetivos, sua eficácia, eficiência e efetividade, o que se pretende fazer na continuidade desta pesquisa. Somente então se estará apto a responder se uma CPI terminou em pizza ou se realizou algo de relevante de acordo com seu papel no sistema de freios e contrapesos da democracia no Brasil.

Referências

ACCIOLI, W. **Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política**. S Ed. Do autor, 1980.

BARROS, S. R. A CPI como instrumento de apuração da corrupção. In: FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Curso de Direito Constitucional**. Araraquara: UNIARA, 2013. Disponível em: <<http://www.raul.pro.br/artigos/cpi.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BETHLEM, A. S. **Modelos de Processo Decisório**. Instituto de Pós Graduação em Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.

BRANDÃO, J. S. **Mitologia Grega**. v. I. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. **Lei nº 1.579**, de 18 de março de 1952. Brasília, DF. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.001**, de 04 de setembro de 2000. Brasília, DF. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10001.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105**, de 10 de janeiro de 2001, ART. 4º, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp105.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF. 2012. Disponível em

<http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1926/regimento_interno_9ed.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

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

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

COSTA, M. L. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Direito Público**, n. 9. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

DEERING, C. J.; SMITH, S. S. **Committees in Congress**. 3. ed.. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1997.

DUGUIT, L. **Traité de droit constitutionnel**, Tome IV, 23. ed., Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs E. de Boccard, 1927.

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

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal pós-constituente. **Revista Novo Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 38, mar. 1994.

GUERRA, C. R. **Modelo de las Configuraciones de Henry Mintzberg**. Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, Escuela de Gobierno, Gestion Publica y Ciencia Politica, 1999

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

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

MALTZMAM, F. **Competing Principals: Comittees, Parties, and the Organization of Congress**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 2001.

MARTINELLI, M. E. **Comissão parlamentar de inquérito**. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: USP, 2003, p. 175.

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

MILLER, N. 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

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

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

NASCIMENTO, E. O. Os modelos da organização legislativa: distributivo, informacional e partidário. **Revista Política Hoje**, v. 370 19, n. 2, 2010.

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

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

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

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

SAMPAIO, N. S. **Do inquérito parlamentar**. São Paulo: Edições FGV, 1964, p. 36.

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

SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante: pesquisa em administração, uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**. EAESP, FGV, São Paulo. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a08v35n3.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. 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.

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

Artigo recebido em: 29/09/2013

Artigo aceito para publicação em: 09/12/2013