



PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre Recurso (SF) nº 4, de 2014, do Presidente do Senado Federal, que *encaminha notas taquigráficas da decisão proferida pela Presidência do Senado Federal, na sessão do dia 2 de abril de 2014, sobre as Questões de Ordem formuladas pela Senadora Gleisi Hoffmann e pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, referentes aos Requerimentos nºs 302 e 303, de 2014, respectivamente, de criação de comissão parlamentar de inquérito.*

RELATOR: Senador ROMERO JUCÁ

I – RELATÓRIO

Por meio do Ofício SF nº 411/2014, de 3 de abril de 2014, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, encaminha a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) as notas taquigráficas da decisão proferida no dia 2 de abril corrente, sobre as Questões de Ordem formuladas pela Senadora Gleisi Hoffmann e pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, referentes, respectivamente, aos Requerimentos nºs 302 e 303, de criação de comissão parlamentar de inquérito. No Ofício, S. Exa. esclarece, ainda, que, ao proferir a referida decisão, dela recorreu de ofício e solicitou a audiência desta Comissão, nos termos dos arts. 405 e 408 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Foram juntadas também cópias dos Requerimentos e das questões de ordem.

Os dois Requerimentos foram lidos na Sessão do Senado Federal do dia 1º de abril de 2014, uma vez que contavam com o número suficiente de assinaturas. O Requerimento nº 302, de 2014, cujo primeiro signatário é o Senador Alvaro Dias, requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a finalidade de investigar irregularidades envolvendo a empresa



Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014, relacionadas aos seguintes fatos:

1. Processo de aquisição da Refinaria de Pasadena no Texas (EUA);
2. Indícios de pagamento de propina a funcionários da estatal pela companhia holandesa “SMB Offshore” para obtenção de contratos junto à Petrobras;
3. Denúncias de que plataformas estariam sendo lançadas ao mar faltando uma série de componentes primordiais à segurança do equipamento e dos trabalhadores;
4. Indícios de superfaturamento na construção de refinarias.

Em seguida à leitura desse Requerimento, a Senadora Gleisi Hoffmann apresentou Questão de Ordem contra a criação da comissão pretendida, alegando, em síntese, que: 1) uma CPI deve cingir sua investigação ao fato determinado que ensejou sua criação; 2) os fatos surgidos ao longo de uma CPI somente podem ser investigados se guardarem conexão com o fato determinado originalmente previsto, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal (STF); e 3) os fatos determinados constantes no requerimento original de criação de uma CPI, para que seja válida sua instalação, devem ter conexão entre si. Por concluir que o Requerimento lido apresentava um conjunto de fatos determinados estanques e desconexos, cujo único ponto em comum seria se referirem todos à Petrobras, requer a impugnação da proposição.

Na mesma Sessão, foi lido o Requerimento nº 303, de 2014, que tem como primeiro signatário o Senador Humberto Costa, com o objetivo de criar Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as denúncias de prática de corrupção, desvio de recursos públicos, fraude em licitação, lavagem de dinheiro, remessa ilegal de valores ao exterior e formação de cartel em atos e contratos realizados por entidades da administração pública indireta, relacionados a sete fatos. Os quatro primeiros coincidem com os do Requerimento anterior, sendo acrescentados outros três, relativos:

-
5. Às atividades da Petrobras e da empresa pública do Estado de Pernambuco Suape – Complexo Industrial Portuário para viabilizar a construção e a operação da Refinaria Abreu e Lima; e



6. Aos contratos para aquisição, manutenção e operação de trens, metrô e sistemas auxiliares, em SP e no DF, que envolvam as empresas referidas no acordo de leniência firmado entre a Siemens, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo; e
7. Ao superfaturamento de convênios e contratos, firmados por órgãos e entidades estaduais e municipais, para aquisição de equipamentos e desenvolvimento de projetos na área de tecnologia da informação e utilizando recursos da União.

Terminada a leitura, o Senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou Questão de Ordem para impugnação do Requerimento, argumentando, para tanto, que: 1) o art. 146 do RISF não admite a criação de CPI sobre matéria pertinente, entre outros, aos Estados; 2) a investigação de cartéis em obras de metrô e de trens metropolitanos deveria abranger várias cidades, onde tenham sido utilizados recursos federais; e 3) deveria haver um requerimento à parte para essa finalidade, sem misturar os novos fatos apontados com a investigação sobre a Petrobras.

A Presidência colheu as Questões de Ordem e na Sessão do dia seguinte, 2 de abril de 2014, apresentou sua decisão pelo indeferimento de ambas e consequente possibilidade de investigação de todos os fatos levantados. Na resposta à Questão de Ordem da Senadora Gleisi Hoffmann, o Presidente do Senado Federal concluiu que, conforme decisões judiciais e lições doutrinárias, se uma CPI começa com fatos determinados e concretos, ainda que múltiplos, seu objeto de investigação está bem definido e seus limites delimitados.

Quanto à Questão de Ordem do Senador Aloysio Nunes Ferreira, o Presidente afirmou que, na medida em que os projetos da natureza descrita são financiados por operações de créditos aprovados pelo Senado Federal no exercício de sua competência constitucional, tais matérias podem ser investigadas pelo Senado Federal. Sustentou seu entendimento em decisão do STF, segundo a qual *tudo quanto o Congresso Nacional pode regular cabe-lhe investigar*.

Anunciada a decisão da Presidência, vários Senadores manifestaram-se a respeito do assunto. Em esclarecimento ao Plenário, o Presidente informou que, dos fundamentos de sua decisão, decorre a



instalação de somente uma CPI, com os fatos determinados acrescidos, ou agregados.

Valendo-se do disposto nos arts. 405 e 408 do RISF, o Presidente recorreu de ofício de sua decisão ao Plenário e solicitou a audiência desta CCJ sobre a matéria, uma vez que se trata de interpretação de texto constitucional.

II – ANÁLISE

O recurso em questão trata do objeto das comissões de inquérito parlamentar, isto é, trata de interpretação do texto constitucional (art. 58, § 3º), o que justifica a admissibilidade do recurso e o pronunciamento da CCJ sobre ele, nos termos do *caput* do art. 408 e do inciso VI do art. 101 do RISF.

No mérito, o tema recursal diz respeito a saber se: 1) uma CPI pode ser criada para investigar fatos múltiplos, embora determinados; 2) os fatos apontados no requerimento de criação de CPI precisam ser conexos; e 3) é possível a uma CPI instaurada na esfera federal investigar fatos da esfera estadual ou municipal, em que haja interesse da União.

Para a análise da questão, é preciso recorrer, primeiramente, à fonte jurídico-normativa máxima, isto é, ao art. 58 da Constituição Federal (CF):

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de **fato determinado** e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

.....



Considerando que o texto constitucional utiliza a expressão “fato determinado” no singular, num primeira momento, interpretou-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito poderiam somente um fato determinado. Havendo, no decorrer das investigações o surgimento de fatos novos, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido da legitimidade de ampliação do objeto das Comissões Parlamentares de Inquérito. A partir daí, não restou mais dúvidas sobre a apuração da multiplicidade de fatos no decorrer das investigações.

Nesse contexto, o que se pretende, é a multiplicidade de fatos na instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Nesse sentido, temos as lições de diversos doutrinadores, como se colhe da obra de Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes, que, em seu **Curso de Direito Constitucional** (6º ed., p. 886), afirmam:

Como imperativo da eficiência e a bem da preservação dos direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um *fato determinado*. Ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais.

(...) Cretella Júnior explicita que o fato determinado ‘é o fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado’.

O fato pode ser singular ou múltiplo, marcado por um ponto em comum.” (grifamos)

No mesmo sentido, o professor Renato Sorroce Zouain esclarece que *este objeto pode ser um fato ou conjunto de fatos alusivos a acontecimentos políticos, a abusos ou ilegalidades da administração, a questões financeiras, etc.* (**Comissões Parlamentares de Inquérito**, in Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº 44, p. 234).

Também já clássica é a passagem em que o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), em obra doutrinária, sustenta que *somente fatos determinados, concretos e individualizados, **ainda que múltiplos**, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar* (**Constituição Federal Anotada**, p. 129, original sem grifos).



Aliás, essa leitura de que a CPI pode abranger fatos determinados, no plural, é reforçada quando se recorre ao método de interpretação histórica, uma vez que a Constituição de 1934 – a primeira a positivar a existência de tais comissões – dispunha, no *caput* do art. 36, que *a Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros* (grifamos).

Ao se consultar a jurisprudência do STF, percebe-se que também aquela Corte não exige que o fato seja singular, para que se instaure o inquérito. Em vários precedentes, o Tribunal Supremo refere-se a *fatos determinados*, no plural. Confira-se o *leading case*, o Habeas Corpus (HC) nº 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard. Da mesma forma, o Ministro Sepúlveda Pertence, na decisão monocrática da medida cautelar no Mandado de Segurança nº 25.631/DF, deixou claro que a competência da CPI relaciona-se ao *fato ou fatos determinados, que lhe demarcam os lindes da investigação* (grifamos).

Registre-se que a análise sobre o que vem a ser *fato determinado* não é inédita no âmbito desta CCJ. No Parecer nº 131, de 1996, Relator o Senador José Ignacio Ferreira, este Colegiado já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema. Naquela ocasião, embora tenha opinado pelo provimento do recurso, por entender que a CPI do Sistema Financeiro não tratava de fatos determinados, a CCJ firmou entendimento sobre o que seja esse requisito.

Naquela ocasião, fixou-se, com esteio nas lições de Ronaldo Poletti, Josaphat Marinho, Rosah Russomano e Pontes de Miranda, que *fato determinado* é aquele que – uno ou múltiplo, ressalte-se – cumpre os seguintes requisitos: *a) No plano da existência: se houve o fato, ou se não houve; b) No plano da legalidade: e.g., se o fato compõe determinada figura penal ou ato ilícito civil (ou administrativo); c) No plano da topografia: onde se deu o fato; d) no plano do tempo: quando se deu o fato; e) no plano da quantitatividade: e.g., se houve redução do fato, ou a quanto sobe o prejuízo* (Pontes de Miranda, citado pelo Parecer).

Como se não bastasse, o § 1º do art. 5º da Lei de CPIs (Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, diploma que o STF considera recepcionado pela CF de 1988), concretizando a previsão constitucional, dispõe que, *se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos*



demais. Com essa disposição, resta clara a possibilidade de que uma só CPI trate sobre diversos fatos.

Como se percebe, o fato determinado exigido pela CF pode ser uno ou múltiplo, singular ou complexo, desde que se possa precisar o objeto da investigação.

Ainda, se considerarmos os requerimentos já apresentados, de CPIs já instaladas e encerradas, verificamos, que na prática, a multiplicidade de fatos na instalação da CPI já existe. Por exemplo, Requerimento 24, de 2009, que resultou na chamada “CPMI do MST”, solicitava a criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificados em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras, analisar e diagnosticar a estrutura fundiária agrária brasileira e, em especial, a promoção e execução da reforma agrária.

Essa exigência de que o fato objeto da CPI seja determinado decorre de dois fundamentos. O primeiro deles diz respeito à proteção dos direitos fundamentais dos investigados, uma vez que um inquérito com objeto genérico poderia facilitar o desvio de finalidade e dificultar a ampla defesa. Mas não se pode perder de vista um segundo objetivo, que é a eficiência da investigação e a economia processual. Com efeito, a admissão de CPI com objeto genérico seria um desperdício de forças, especialmente porque dificilmente atingiria resultados concretos.

Com base nesses pressupostos, ao se analisar a questão de ordem suscitada pela Senadora Gleisi Hoffmann, percebe-se a correção da decisão recorrida, ao indeferi-la. Realmente, os fatos elencados no Requerimento nº 302, de 2014, são múltiplos, mas são determinados. São suficientemente especificados e permitem verificar o foco das investigações. Especificam os possíveis ilícitos, quem teria deles participado, e quando teriam ocorrido.

Ademais, a exigência de que se trate de fatos conexos é feita pelo STF quando se busca o *aditamento* de CPI já instalada (confira-se o já citado HC nº 71.039/RJ), o que não é o caso. Trazer já para o momento da criação da Comissão essa exigência configura uma indevida restrição do poder investigatório do Legislativo. Mesmo que assim não fosse, há conexão entre os fatos relativos à mesma pessoa, e, conforme a lição do hoje Ministro do STF Luiz Fux, quando integrava o Superior Tribunal de Justiça, a conexão



pode ser subjetiva, objetiva ou causal (Conflito de Competência nº 55.584/SC). Dessa forma, como ensinam Douglas Fischer e Eugênio Pacelli de Oliveira (**Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**, p. 169), os fatos podem ser considerados conexos quando houver pontos de afinidade, *que podem estar relacionados com o tempo, com o lugar, com os motivos do crime, com as pessoas envolvidas, e até mesmo com outras circunstâncias não especificadas na Lei, desde que possam favorecer a realização da instrução criminal*.

Nessa mesma toada, o art. 76 do Código de Processo Penal (CPP) – aplicável subsidiariamente ao procedimento das CPIs, por força do art. 6º da Lei nº 1.579, de 1952 – prevê, entre os casos de conexão, a chamada *conexão instrumental*, que se verifica *quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração*, que é justamente o caso dos fatos expostos no Requerimento nº 302, de 2014. Correta, portanto, a decisão recorrida, ao indeferir a primeira Questão de Ordem.

Quanto à questão de ordem suscitada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, percebe-se que o inconformismo cinge-se ao eventual descumprimento do art. 146 do RISF, uma vez que o Requerimento nº 303, de 2014, estaria a abranger fatos relativos apenas à esfera estadual.

O art. 146 do RISF apenas concretiza o princípio constitucional da autonomia federativa, de modo que um ente federativo não pode invadir as competências atribuídas a outro. Sobre o tema, Sérgio Valladão Ferraz ensina que:

“O objeto possível de uma CPI deve estar compreendido na competência do Poder Legislativo que determinou a instauração da Comissão. (...) Desse modo, o Congresso Nacional só tem competência para instaurar CPIs que objetivem investigar fatos relativos à esfera federal (...). Uma CPI instaurada para investigar fato relativo à competência de outra esfera de governo é flagrantemente inconstitucional, por violação ao princípio da autonomia federativa” (**Curso de Direito Legislativo**, p. 42).

O Requerimento nº 303, de 2014 agrega ao primeiro três fatos determinados, a saber: a) o possível envolvimento da empresa pública pernambucana Suape – Complexo Industrial Portuário em ilícitos relativos à construção da refinaria de Abreu e Lima; b) os eventuais ilícitos relacionados



a contratos de aquisição, manutenção e operações de trens e metrô, em São Paulo e no Distrito Federal; e c) o possível superfaturamento em contratos da área de tecnologia da informação, firmados por Estados e Municípios, com recursos da União.

Nesses fatos acrescidos, verifica-se a competência e o interesse da União, no entanto, no item “c”, não vislumbro a caracterização de fato determinado.

Quanto à investigação sobre o Porto de Suape, percebe-se que a refinaria de Abreu e Lima situa-se no complexo sob sua administração. Se se vai investigar possível prejuízo da Petrobras na construção dessa refinaria, a inquirição sobre a administração da empresa pública Suape – Complexo Industrial Portuário mostra-se intimamente conexa, justificando a competência investigatória de CPI instaurada no Congresso Nacional.

Além disso, a CF dispõe que compete à União explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, *os portos marítimos, fluviais e lacustres* (art. 21, XII, *f*). Tanto assim, que o Porto de Suape é sujeito à administração estadual por delegação da União (Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, nos termos do inciso X do art. 2º da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 1993).

Justifica-se, portanto, a competência federal para investigar os fatos, pois se trata de possíveis *infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas* (art. 109, IV, CF).

Quanto ao fato descrito no item “b”, justifica-se a competência investigativa federal apenas em eventuais ilícitos relacionados à aplicação de recursos federais ou decorrentes de parcerias com o governo federal.

Registre-se, por fim, que a instalação de uma só CPI para investigar os fatos constantes do Requerimento nº 302, de 2014, e os agregados pelo Requerimento nº 303, de 2014, da forma anunciada pelo Presidente, nos parece a solução adequada, uma vez que permitirá a investigação de todos os fatos levantados. Ademais, verifica-se que a legislação processual penal admite a apuração conjunta de fatos, se houver conveniência para a instrução, conforme se verifica dos arts. 79 e 80 do CPP. Não verifico nesse procedimento, ainda, desrespeito ao direito da minoria



parlamentar, porque restará preservada a vontade da minoria de investigar os fatos por ela julgados relevantes, com os amplos poderes de que dispõe a CPI.

No entanto, tendo em vista que ainda há questionamentos sobre a matéria em discussão, e considerando: que não existe norma legal expressa que regule a possibilidade, ou não, de criação de CPI com fatos determinados múltiplos; que a posição adotada pelo Senado Federal pautará decisões futuras sobre o tema nesta Casa e nos Legislativos dos demais entes federativos; e que é preciso assegurar que não haja afronta aos direitos das minorias, o que poderia ocorrer com uma complementação sem controle dos fatos determinados em qualquer requerimento de criação de CPI; sugiro o encaminhamento da questão para a Advocacia Geral do Senado, para proposição de ação direta de constitucionalidade ou de qualquer outro meio de provocação do Supremo Tribunal Federal para que se manifeste sobre a constitucionalidade de requerimento que contenha múltiplos fatos determinados para criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

III – VOTO

Pelo exposto, opino pelo indeferimento das Questões de Ordem e consequente criação da Comissão Parlamentar de Inquérito decorrente do Requerimento nº 303, de 2014, que agrega os fatos do Requerimento nº 302, de 2014, resultando numa investigação ampla dos fatos levantados.

Sugiro, ainda, à Presidência da Comissão o encaminhamento da matéria ao Plenário e, sem sobrestamento da instalação da CPI, envio da questão para a Advocacia Geral do Senado, para proposição de ação direta de constitucionalidade ou de qualquer outro meio de provocação do Supremo Tribunal Federal para que se manifeste sobre a constitucionalidade de requerimento que contenha múltiplos fatos determinados para criação da Comissão Parlamentar de Inquérito

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

