



SENADO FEDERAL

RECURSO (SF) N° 14, DE 2023

Recurso em resposta à decisão da Presidência acerca da Questão de Ordem formulada na sessão do dia 4 de outubro de 2023, em face do Requerimento nº 952, de 2023, que requer a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os efeitos da responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem S.A decorrente do maior acidente ambiental urbano já constatado no País, Caso Pinheiro/Braskem, em Maceió, Alagoas.

AUTORIA: Senador Rodrigo Cunha (PODEMOS/AL)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº DE

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do Art. 405 do Regimento Interno do Senado Federal, recurso da decisão da Presidência em questão de ordem sobre a instalação da CPI da Braskem, com consulta à Comissão de Constituição e Justiça

Sala das Sessões, 24 de outubro de 2023.

Senador Rodrigo Cunha
(PODEMOS - AL)



O que eu queria dizer aqui para os colegas é sobre a importância... Na minha experiência como médica, trabalhando em pronto-socorro, em serviços de urgências, nunca tive um plantão de final de semana para não receber mulheres agredidas. E olha que a agressão que leva ao pronto-socorro é uma agressão que precisava muitas vezes de exames, como raio-X e sutura. E uma grande parte não queria denunciar o agressor porque dependia economicamente dele.

Gente, pensem numa mãe de família que tem filhos menores e que dependem totalmente do marido, do companheiro. Ela vai continuar sendo agredida se a gente não oferecer o mínimo, que é colocá-la emergencialmente no Bolsa Família.

Então, agradecendo à Comissão de Direitos Humanos, já faço um apelo aqui aos colegas Senadores e Senadoras: vamos aprovar esse projeto. Não adianta a gente querer só criar as medidas protetivas, que são importantes, Zequinha, mas precisamos oferecer condições a essa mulher para ela ter o mínimo para poder não continuar sendo agredida pelo companheiro. E, por causa dos filhos, elas se submetem a isso. O que não deixa de ser uma situação muito ruim, muito degradante.

Obrigada, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSD - MG) - Com a palavra, Senador Marcos do Val. *(Pausa.)*

Com a palavra, Líder Rogerio Marinho. *(Pausa.)*

Com a palavra, Senador Rodrigo Cunha.

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL. Para questão de ordem.) - Sr. Presidente Rodrigo Pacheco, Sras. Senadoras e Senadores, meu boa-tarde.

Inicialmente aqui eu quero cumprimentar o colega Parlamentar Deputado Fabio Costa, que está aqui presente e que está numa expectativa enorme de ver o seu trabalho de Relator da Lei Orgânica da Polícia Civil ser aprovado.

E aqui eu já vi o compromisso público do Presidente desta Casa em dar celeridade. Já caminhou pelas Comissões internas. Vai ser marcada logo, logo essa votação. Então, Deputado, parabéns também pelo seu envolvimento. Essa é uma expectativa de anos que é aguardada por toda a Polícia Civil e que, com certeza, vai contar com o nosso apoio.

Sr. Presidente, eu utilizo a tribuna desta Casa, primeiramente eu quero historiar, para lembrar que no Estado de Alagoas a cidade de Maceió há muitos anos vem sofrendo, inclusive com a mudança em toda a geografia da cidade devido aos afundamentos feitos no solo, a princípio em quatro bairros. E aqui todos lembram que, desde março de 2019, o Senado contribuiu, e contribuiu bastante, quando conseguimos realizar uma audiência pública com mais de 10 horas de duração. Naquele momento, a CPRM, que é o nosso Serviço Geológico do Brasil, apontou como sendo aquele desastre causado pela extração irresponsável de um mineral, a sal-gema, afetando diretamente 60 mil pessoas, afetando dezenas, centenas, milhares de casas, afetando o comércio, afetando a mobilidade da cidade, afetando a autoestima das pessoas.

E, daquele momento, de 2019 para cá, tivemos alguns avanços. O principal deles foi a responsabilização objetiva da Braskem, que é a empresa que, durante muitos anos, ficou explorando de maneira irresponsável o solo e os minerais. De lá para cá, as pessoas tiveram que sair das suas residências, houve muitos danos psicológicos, algumas indenizações aconteceram, mas ainda muita coisa tem por acontecer. Estamos começando a fase em que o município está sendo ressarcido para diminuir esse dano, mas não para por aí, principalmente com as pessoas que foram afetadas.

E é com este tema, Sr. Presidente, que eu venho aqui, pedindo até a atenção de V. Exa., para apresentar uma questão de ordem sobre a qual eu estudei bastante. Estou demonstrando aqui um trabalho sério, um trabalho transparente, um trabalho de quem não busca se prevalecer sobre quem mais precisa, do povo sofrido do Estado de Alagoas.

Então, este pedido, esta demonstração aqui é para que V. Exa. analise esta questão de ordem, que é extremamente importante e afeta, com certeza, também o nosso país e não apenas a cidade de Maceió, os bairros do Pinheiro e do Mutange, o Estado de Alagoas, mas todo o país.

E este pedido de questão de ordem é fundamentado no art. 403 do Regimento Interno desta Casa. Eu solicito que seja relacionada a interpretação e aplicação dos arts. 148, 153, 306 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como o §6º, inciso III e IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar desta Casa. E também, em conformidade com o art. 404, eu apresento esta questão de ordem de maneira objetiva. Ela é baseada nos dispositivos regimentais que eu acabei de mencionar - e aqui, com muita tranquilidade, eu falo isso, porque eu sei o que eu estou dizendo; não sou eu, mas o povo de Alagoas - e diz respeito ao caso concreto que consiste na tentativa de o Senador Renan Calheiros de instalar a Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem, que é a empresa responsável pelo afundamento do solo desses bairros em Alagoas.

Acontece que o Senador Renan Calheiros está intimamente ligado à empresa que pretende supostamente investigar, o que desvirtuaria o objetivo do inquérito legislativo, que passaria a servir de instrumento ao autor principal do requerimento para promover seus interesses pessoais.

Minha dúvida específica - e este é o levantamento da minha questão de ordem - é se é possível que o Senador, que tem interesse pessoal no fato determinado a ser investigado por Comissão Parlamentar de Inquérito, pode ser autor principal de requerimento de criação de Comissão e ser Presidente, Relator ou até mesmo membro do colegiado ou estaria este Parlamentar, em respeito ao princípio constitucional republicano da indisponibilidade de interesse público, da vedação ao abuso do poder político, dentre outros, impedido de participar e, potencialmente, de influenciar investigação legislativa na qual tenha interesse pessoal privado direto.

E, aqui, Sr. Presidente, eu venho trazer informação para o Brasil, porque talvez as pessoas não saibam. Vou aqui historiar que, além de todos esses elementos técnicos, objetivos, passo também a relatar os fatos.

O Senador Renan Calheiros já foi Presidente da Salgema Indústrias Químicas S.A. nos anos de 1993 e 1994, como consta, inclusive, na sua biografia que está no *site* da Câmara dos Deputados. E essa empresa começou suas atividades em Alagoas em 1976, extraindo sal-gema para produzir dicloroetano na fábrica localizada em Maceió. Em 1996, a Salgema, que já foi presidida pelo Renan Calheiros, passa a se chamar Trikem, a qual, em 2002, se fundiu com outra empresa do setor para formar a Braskem. Ou seja, nós estamos aqui falando de uma situação que eu vou explicar porque vai gerar uma grande dúvida de quem é o investigado e quem é o investigador.

Atualmente, cerca de 40% de participação da Braskem pertencem à empresa Novonor, que é o novo nome da Odebrecht.

Além de ter presidido a empresa, de ter sido Presidente, o Senador também é acusado de ter recebido suborno exatamente dessa empresa. Ele é acusado de receber suborno do setor de propinas da Odebrecht para favorecer a empresa em esquemas de corrupção. E aqui, todos sabem, como eu mencionei, que Odebrecht é hoje a Novonor e é a controladora e uma das maiores acionistas da Braskem.

E outro ponto que prova o que eu estou dizendo dessa dúvida - se é investigado ou investigador, mas que para mim não resta dúvida nenhuma - é a relação pessoal do Senador Renan Calheiros com o objeto da CPI, porque o seu filho, Renan Calheiros Filho, conhecido como Renanzinho em Alagoas, era Governador do Estado enquanto a tragédia ocorria e, enquanto Governador, não atuou para impedir o desastre, nem para diminuir os danos causados à população e ao meio ambiente. Pelo contrário, permitiu a exploração do mineral sal-gema pela empresa Braskem, através dos alvarás de permissão de exploração cedidos pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA) durante toda a sua gestão.

Delineado o caso concreto, passo para os dispositivos regimentais nos quais se funda a presente questão de ordem: o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como o art. 58, §3º, da Constituição Federal, dispõem que as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais no seu mister de promover o inquérito legislativo.

Por isso mesmo, numa análise sistemática da Constituição Federal, impõe-se que, justamente com os poderes constitucionais especiais da CPI, vêm as correspondentes responsabilidades no uso desses poderes. Dessa maneira, os juízes, os membros de um Ministério Público não poderão, por estar impedidos, exercer a jurisdição ou atuar num processo em que sejam...

(Soa a campanha.)

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL) - ... diretamente interessados, nos termos do art. 252 do Código de Processo Penal. Na mesma toada, o art. 153 do nosso Regimento Interno dispõe que aplicar-se-ão subsidiariamente as disposições do Código de Processo Penal à atuação das CPIs no âmbito desta Casa.

Então, Sr. Presidente, neste ponto, não resta nenhuma dúvida de que o Senador Renan Calheiros tem, sim, interesse pessoal privado no fato que a CPI da Braskem pretende investigar. O instituto da CPI é um instrumento constitucional que permite ao Poder Legislativo o exercício da sua função típica de fiscalizar e não pode ser instrumentalizado por Senador para perseguir fins distintos de um interesse público, principalmente quando os interesses perseguidos são claramente egoístas e escusos.

(Soa a campanha.)

(Interrupção do som.)

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL) - Conclui-se ainda que a latente relação pessoal e profissional do multicitado Parlamentar poderia inclusive gerar insólita situação de confusão entre investigador e investigado, na medida em que o caso concreto relacionado ao requerimento de instalação, a saber, fenômenos geológicos

de afundamento do solo por exploração indiscriminada do sal-gema, transcorreu no período em que o Senador Renan Calheiros exerceu o cargo de Presidente da empresa que está sendo investigada.

Reforça esse entendimento o art. 306 do nosso Regimento, ao determinar que o Senador deve escusar-se de participar de deliberação em assunto em que tenha interesse pessoal, devendo declarar o seu impedimento com essas razões, exigindo que o Senador que tem interesse pessoal em fato investigado por CPI não possa ser autor de requerimento ou participar como membro da referida Comissão.

(Soa a campanha.)

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL) - Permitir a participação em CPI de Senador nessa situação seria emprestar-lhe, para fins pessoais e alheios ao interesse público, os poderes constitucionais que são dados pela nossa Constituição ao Poder Legislativo para o fim exclusivo de cumprir o seu dever constitucional de representar o povo e fiscalizar os atos contrários aos interesses públicos, o que constituiria claro desvio de finalidade e abuso de poder político.

Então, diante de todas as situações expostas, Sr. Presidente desta Casa, Senador Rodrigo Pacheco, eu requeiro de V. Exa., em questão de ordem, que seja conhecida e que seja dada uma resposta às dúvidas sobre a interpretação e a aplicação dos dispositivos regimentais que eu mencionei referentes a esse caso concreto.

Então aqui eu falei a parte técnica. Eu trouxe aqui os elementos que impedem...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSD - MG) - Para concluir, Senador Rodrigo Cunha.

(Soa a campanha.)

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL) - Trouxe aqui os elementos regimentais, inclusive constitucionais, que impedem o Senador Renan Calheiros, que já foi Presidente da empresa que hoje é a Braskem, de investigar, porque pode-se até imaginar quais são os interesses. Será que é apagar seus rastros, por onde passou? Será que é proteger o seu filho, que, durante oito anos, concedeu a permissão de exploração?

Então, essas informações não podem recair sobre o Senado Federal, que já deu uma grande contribuição, que foi a audiência pública que configurou a responsabilidade objetiva da Braskem, que pode, sim, se dar através de uma CPI. A investigação é sempre bem-vinda para clarear, mas não para proteger ou, então, para trazer algum outro benefício escuso, algum outro benefício particular de interesse privado.

Dessa maneira, Sr. Presidente, solicito a V. Exa. que internalize esse assunto...

(Soa a campanha.)

O SR. RODRIGO CUNHA (Bloco Parlamentar Democracia/PODEMOS - AL) - ... para que possamos tratar com transparência esse tema e para que possamos, sim, buscar um interesse social e coletivo, em nome de todos os alagoanos que já sofreram e que não merecem ser explorados com esse tema.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PSD - MG) - A questão de ordem é recolhida para decisão oportuna da Presidência.

Encerrado o Período do Expediente, declaro aberta a Ordem do Dia.

Início da Ordem do Dia

Anuncio o item 1.

Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2019, do Senador Jorginho Mello, que altera a Lei Complementar nº 123, de 2006, a fim de incentivar a pesquisa e o desenvolvimento da nanotecnologia no Brasil.

Parecer favorável nº 63, de 2023, da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática, Relator: Senador Fernando Dueire.

Não foram apresentadas emendas perante a mesa.

Foi apresentado o Requerimento nº 852, do Senador Jorge Kajuru, solicitando a oitiva da Comissão de Assuntos Econômicos.

A Presidência submeterá o requerimento à votação simbólica.

Em votação o requerimento.

As Senadoras e os Senadores que o aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

OFÍCIO Nº114 /2023 /GABSEN/GSRCUNHA

Brasília, 19 de outubro de 2023.

**Ao Excelentíssimo Senhor
Presidente do Senado Federal
Senador Rodrigo Pacheco**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, solicito que a questão de ordem por mim proferida em 4 de outubro deste ano seja apreciada antes da possível instalação da chamada “CPI da Braskem”.

Tal ação se constitui em preliminar cuja análise é indispensável para que se assegure à futura comissão as garantias jurídicas para seu pleno funcionamento.

Transcrevo a seguir o texto da questão de ordem:

“A referida questão de ordem tem fundamentação no art. 403 do Regimento Interno desta Casa, relacionada à interpretação e aplicação dos artigos 148, 153 e 306 do RISF, bem como do art. 6º, III e IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

Em conformidade com o art. 404, a presente questão é objetiva, é baseada nos dispositivos regimentais retro mencionados e diz respeito ao caso concreto consistente na tentativa do Senador Renan Calheiros de instalar Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem, empresa responsável pelo afundamento de solo de diversos bairros em Maceió.

Acontece que o Senador Renan Calheiros está intimamente ligado à empresa que pretende “supostamente” investigar, o que desvirtuaria o objetivo do Inquérito Legislativo, que passaria a servir de instrumento ao autor principal do requerimento para promover seus interesses pessoais.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

Minha dúvida específica é se é possível que Senador que tenha interesse pessoal no fato determinado a ser investigado por Comissão Parlamentar de Inquérito possa ser autor principal de Requerimento de criação da Comissão, ser Presidente, Relator ou mesmo membro do colegiado. Ou estaria este parlamentar, em respeito ao princípio constitucional republicano, da indisponibilidade do interesse público, da vedação ao abuso do poder político, dentre outros, impedido de participar e potencialmente influenciar em investigação legislativa na qual tenha interesse pessoal privado direto.

O Senador Renan Calheiros já foi Presidente da Salgema Indústria Química S/A entre os anos de 1993 e 1994, como consta em sua biografia no site da Câmara dos Deputados. A supracitada empresa começou suas atividades em Alagoas em 1976, extraindo sal-gema para produzir dicloroetano na fábrica localizada no Pontal da Barra (Maceió-AL). Em 1996, a Salgema passa a se chamar Trikem, a qual, em 2002, fundiu-se com outras empresas do setor para formar a Braskem. Atualmente, cerca de 40% de participação na Braskem pertencem à empresa NOVONOR, que é o novo nome da Odebrecht.

Além de ter sido Presidente da empresa que veio a se tornar a Braskem, o Senador Renan Calheiros foi acusado, em delação, de ter recebido suborno do setor de propinas da Odebrecht para favorecer a empresa em esquemas de corrupção. Salientando-se aqui que a nova Odebrecht é a controladora e uma das maiores acionistas da Braskem.

Outro ponto que prova, sem sombra de dúvidas, a relação pessoal do Senador Renan Calheiros com o objeto da CPI, é que seu filho, Renan Filho, era governador do estado de Alagoas enquanto a tragédia ocorria.

E enquanto Governador não atuou para impedir o desastre nem para diminuir os danos causados à população e ao meio ambiente. Pelo contrário, permitiu a exploração do mineral sal-gema pela empresa Braskem através dos alvarás de permissão de exploração concedido pelo IMA- Instituto do Meio Ambiente de Alagoas durante todos esses anos.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

Delineado o caso concreto, passo para os dispositivos regimentais nos quais se funda a presente Questão de Ordem.

O art. 148 do RISF, bem como o art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dispõem que as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, no seu mister de promover o inquérito legislativo. Por isso mesmo, numa análise sistemática da CF/88, impõe-se que, juntamente com os poderes constitucionais especiais da CPI venham a correspondentes responsabilidades no uso desses poderes. Os Juízes e os membros do Ministério Público não poderão, por estarem impedidos, exercer a jurisdição ou atuar no processo em que sejam diretamente interessados, nos termos do art. 252, IV, do Código de Processo Penal (CPP). Na mesma toada, o art. 153 do RISF dispõe que “aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal” à atuação das CPIs no âmbito desta Casa.

Nesse ponto, não resta dúvida de que o Senador Renan Calheiros tem interesse pessoal privado no fato que a CPI da Braskem pretende investigar. O instituto da CPI é instrumento constitucional que permite ao Poder Legislativo o exercício da sua função típica de fiscalizar e não pode ser instrumentalizada por Senador para perseguir fins distintos do interesse público, mormente quando os interesses perseguidos são claramente egoístas e escusos.

Conclui-se ainda, que a latente relação pessoal e profissional do multicitado parlamentar poderia, inclusive, gerar a insólita situação de confusão entre investigador e investigado, na medida em que o caso concreto relacionado no Requerimento de instalação, a saber: fenômeno geológico de afundamento de solo por exploração indiscriminada de sal-gem, transcorreu no período em que o senador Renan Calheiros exerceu o cargo de presidente da empresa a ser investigada.

Reforça esse entendimento o art. 306 do RISF, ao determinar que o Senador deve escusar-se de participar de deliberação em assunto em





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

que tenha interesse pessoal, devendo declarar o seu impedimento. Com mais razão exigir que Senador que tenha interesse pessoal em fato investigado por CPI não possa ser autor do requerimento ou participar, como membro, da referida Comissão.

Permitir a participação em CPI de Senador nesta situação seria “emprestar-lhe”, para fins pessoais alheios ao interesse público, os poderes constitucionais outorgados pela Constituição ao Poder Legislativo para o fim exclusivo de cumprir o seu dever constitucional de representar o povo e fiscalizar atos contrários ao interesse público, o que constituiria claro desvio de finalidade e abuso de poder político.

Por fim, da análise sistemática do Código de Ética e Decoro Parlamentar, principalmente do cotejo dos incisos III e IV de seu art. 6º, chega-se ao mesmo resultado, consistente na necessidade do Parlamentar ser declarado impedido de participar de deliberação em Comissão no âmbito da qual seja tratada matéria que envolva seus interesses pessoais: sejam patrimoniais, sejam econômicos ou profissionais.”

É importante ressaltar que, além dos pontos já elencados na questão de ordem, não seria passível de CPI matéria de competência de estados e municípios, tal qual previsto no Regimento Interno do Senado Federal em seu Art. 146, inciso III; e em decisões anteriores. Explico.

O Art. 146 foi aplicado ao caso da instalação da CPI da COVID, em 2021, quando decidiu a presidência desta casa que o requerimento de CPI do Senador Eduardo Girão deveria ser “limitado apenas à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados e excluindo-se as matérias relativas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista a vedação regimental à criação de comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes aos Estados.”

A decisão se baseou, inclusive, em parecer da Advocacia Geral do Senado, que dizia:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

“Estão excluídos do âmbito de investigação das comissões parlamentares de inquérito do Poder Legislativo federal as competências constitucionais legislativas e administrativas asseguradas aos demais entes federados, no que estão abrangidos não apenas os estados, mas também o Distrito Federal e os municípios, (...) incidindo apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados” (ADVOSF, Parecer Nº 233/2021)

Por essas razões, Sr. Presidente, reforço que é indispensável que essa casa se posicione previamente sobre estes pontos, para que não paire dúvidas sobre legalidade e constitucionalidade deste importante instrumento parlamentar.

Agradeço a apreciação do pedido ora formulado, diante de sua pertinência e importância.

RODRIGO CUNHA
Senador da República





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 655/2023 – NASSET/ADVOSF

PROCESSO Nº 00200.018238/2023-30

CONSTITUCIONAL. PARLAMENTAR. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. REQUERIMENTO. CPI DA BRASKEM. QUESTÃO DE ORDEM. SUPOSTO INTERESSE PESSOAL DO AUTOR. SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO. DISCIPLINA REGIMENTAL. PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA QUESTÃO DE ORDEM.

1. Questão de ordem relacionada à interpretação do art. 306 do RISF – pelo qual o Senador que tenha interesse pessoal no assunto em votação deve declarar-se impedido de votar – em relação às CPIs, dado que o autor do requerimento da CPI, o Senador Renan Calheiros (MDB-AL), teria interesse pessoal no objeto da investigação por ele proposta, por sua relação pessoal com o governador do Estado de Alagoas (de quem é pai) na época dos fatos. Pergunta-se, ainda, sobre se o autor pode funcionar como membro, presidente e/ou relator do colegiado.

2. As normas regimentais que regem as situações em que interesses pessoais do parlamentar possam interferir no livre exercício do seu mandato estabelecem que fica ao exclusivo critério do próprio senador declarar-se impedido de participar em discussão e votação. Os parlamentares não estão submetidos às regras de suspeição e impedimento aplicáveis aos juízes. Precedentes do STF (MS nº 21.623, ADPF nº 378 e MS nº 37.115).

3. Mesmo ostentando a qualidade de autor do requerimento de criação da CPI, o Senador poderá eventualmente participar do colegiado como membro, presidente ou relator, competindo a decisão final ao colegiado.

4. Inexiste violação ao art. 146, inciso III, do RISF, porque o fato determinado não é um assunto unicamente estadual, nem municipal e está, sim, inserido nas competências legislativas federais, conforme o art. 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição, cabendo à União editar normas gerais em matéria de meio ambiente. Além disso, o sal-gema é recurso mineral de propriedade da União (art. 21, inciso IX, da Constituição).

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se do Requerimento SF nº 23359.51457-32, de autoria do Senador da República Renan Calheiros (MDB-AL) e demais subscritores, para a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar o seguinte fato determinado: *“Os efeitos da responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem S.A. decorrente do maior acidente ambiental urbano já constatado no País,*



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Caso Pinheiro/Braskem, em Maceió, Alagoas, diante dos passivos ambientais existentes e ainda não reparados, das ações judiciais voltadas à reparação integral dos danos materiais e morais causados ao meio ambiente, ao patrimônio público e à população de Alagoas, com ênfase na solvência da empresa e nas decisões de seus acionistas controladores que distribuíram volumosos dividendos mesmo após ser constatado o dano socioambiental, bem como os reflexos em seus milhares de investidores e acionistas, incluindo a Petróleo Brasileiro S.A. ”.

Na sessão do dia 04 de outubro de 2023, o Senador da República Rodrigo Cunha (Podemos-AL) apresentou questão de ordem, nos termos do art. 404 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF),¹ a respeito da interpretação a ser dada quanto ao art. 306 do RISF² às CPIs. De acordo com os registros da ata taquigráfica, o questionante sustenta que o Senador da República Renan Calheiros (MDB-AL) teria interesse pessoal no objeto da investigação, com potencial para desvirtuar o objetivo do inquérito legislativo, na medida em que é pai do governador do Estado de Alagoas na época dos fatos, o qual teria deixado de atuar para impedir o desastre ambiental.

Pergunta, então, em suas próprias palavras: “*se é possível que o Senador, que tem interesse pessoal no fato determinado a ser investigado por Comissão Parlamentar de Inquérito, pode ser autor principal de requerimento de criação de Comissão e ser Presidente, Relator ou até mesmo membro do colegiado ou estaria este Parlamentar, em respeito ao princípio constitucional republicano da indisponibilidade de interesse público, da vedação ao abuso do poder político, dentre outros, impedido de participar e, potencialmente, de influenciar investigação legislativa na qual tenha interesse pessoal privado direto*”.

¹ Art. 404. A questão de ordem deve ser objetiva, indicar o dispositivo regimental em que se baseia, referir-se a caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião, não podendo versar sobre tese de natureza doutrinária ou especulativa.

² Art. 306. Nenhum Senador presente à sessão poderá escusar-se de votar, salvo quando se tratar de assunto em que tenha interesse pessoal, devendo declarar o impedimento antes da votação e sendo a sua presença computada para efeito de *quorum*.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

No último dia 18 de outubro os autos foram encaminhados a esta ADVOSF para análise da questão. No dia 19 de outubro foi juntado aos autos o Ofício nº 114/2023/GABSEN/GSRCUNHA, em que o Senador Rodrigo Cunha adiciona à questão de ordem acima a interrogação sobre a aplicação, ao caso concreto, do art. 146, inciso III, do RISF,³ pelo qual não é possível a criação de CPI sobre matéria de competência dos Estados e Municípios.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

O cerne da questão de ordem consiste em saber quais são as regras que disciplinam as situações de “impedimento” dos senadores, bem como sua aplicabilidade à criação e funcionamento das CPIs no âmbito do Senado Federal.

Para responder à questão, dedica-se o apartado seguinte para explicar as normas regimentais sobre a matéria; o item subsequente a explicar por que não são aplicáveis aos parlamentares, por analogia, as regras de impedimento e suspeição a que os juízes estão submetidos nos termos dos arts. 144 e 145 do Código de Processo Civil (CPC) e arts. 252 a 255 do Código de Processo Penal (CPP), bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre essa questão; e, por fim, uma última seção com a consideração sobre o atendimento do art. 146, inciso III, do RISF.

2.1. A disciplina do “impedimento” dos Senadores no RISF.

O “impedimento” dos Senadores está positivado no art. 306 do RISF: *“Nenhum Senador presente à sessão poderá escusar-se de votar, salvo quando se tratar de assunto em que tenha interesse pessoal, devendo declarar o impedimento*

³ Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:
III - aos Estados.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

antes da votação e sendo a sua presença computada para efeito de quorum”. Nos termos em que vazado o dispositivo regimental transcrito, o reconhecimento da situação de “impedimento” para participar da discussão e votação fica ao exclusivo critério do próprio Senador.

Inclusive, essa também é a lógica do art. 6º, inciso IV, da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.⁴ Pela referida norma, o Senador tem a obrigação de apresentar ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar durante o exercício do mandato uma “Declaração de Interesse”, em que se declare impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação. Tal declaração se dá ao seu exclusivo critério. No entanto, a não observância dos preceitos do art. 6º está sujeita à sanção de perda temporária do exercício do mandato, nos termos do art. 10, inciso II, da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal.⁵

A disciplina regimental que se acaba de apresentar evidencia que o Senado Federal dispõe dos mecanismos institucionais para lidar com os eventuais desvios de comportamento dos senadores. No atual regramento, não existe norma que vede quaisquer condutas ao Senador – inclusive a apresentação de requerimento para a instalação de CPI –, pelo simples fato de ser parente de outro político do Estado que representa e que eventualmente tenha relação direta ou indireta no objeto da investigação.

Em primeiro lugar, porque a instalação das CPIs é condicionada ao cumprimento dos requisitos constitucionais, legais e regimentais. Em segundo lugar,

⁴ Art. 6º. O Senador apresentará ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar as seguintes declarações obrigatórias periódicas, para fins de ampla divulgação e publicidade: (...)

IV - durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses patrimoniais: Declaração de Interesse, em que, a seu exclusivo critério, declare-se impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

⁵ Art. 10. Considera-se incurso na sanção de perda temporária do exercício do mandato, quando não for aplicável penalidade mais grave, o Senador que: (...)

II - praticar transgressão grave ou reiterada aos preceitos do Regimento Interno ou deste Código, especialmente quanto à observância do disposto no art. 6º;





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

porque os eleitores do Estado votaram em ambos, mesmo sabendo da relação de parentesco, pelo que não se pode deixar de levar adiante o instrumento de investigação legislativa somente por esse contexto. Em terceiro lugar, porque a mera suposição de parcialidade, no âmbito do Poder Legislativo, não se presta a esvaziar as funções do mandato político dos Senadores, até mesmo por existirem outros meios de apuração de eventuais faltas disciplinares, como se acaba de explicar.

Assim, em resumo, nos termos do art. 306 do RISF, combinado com o art. 6º, inciso IV, da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal, só o próprio Senador pode reconhecer sua situação de impedimento *in concreto*. Aos senadores não se aplicam analogicamente as “regras objetivas” de impedimento e suspeição dos juízes, já que os parlamentares necessariamente são filiados a partidos políticos e representam os interesses de seus eleitores. Por mais que os interesses pessoais dos senadores não devam predominar nas suas funções, não é de se esperar que sua atuação seja “totalmente” imparcial, conforme ficará melhor explicado no item seguinte.

Seguindo pela mesma linha de raciocínio, inexistente dispositivo regimental que vede o autor principal de requerimento de criação de CPI de funcionar como membro desse colegiado. Como sabido, os membros das CPIs são designados pelo Presidente da Casa Legislativa, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal, como determina o art. 58, § 1º, da Constituição,⁶ e o art. 78 do RISF.⁷ Assim, respeitadas as

⁶ Art. 58. (...) § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

⁷ Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º).
Parágrafo único. Para fins de proporcionalidade, as representações partidárias são fixadas pelos seus quantitativos na primeira reunião preparatória que antecede a primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

demais normas de regência, o autor do requerimento de criação da CPI não está impedido de (e pode) ser membro do colegiado.

Da mesma forma, quanto ao questionamento sobre o autor do requerimento de criação poder ser o presidente da CPI, inexistente norma regimental que proíba tal possibilidade, na medida em que, instalada a comissão, caberá aos seus membros eleger, em escrutínio secreto, seu Presidente e Vice-Presidente, conforme a previsão do art. 88 do RISF.⁸ Assim, respeitadas as demais normas de regência, o autor do requerimento de criação da CPI não está impedido de (e pode) ser presidente do colegiado, caso venha a receber os votos de seus pares.

No que diz respeito à possibilidade de o autor do requerimento da CPI ser o seu relator, cabe uma observação. O RISF, em seu art. 127, prevê que “*não poderá funcionar como relator o autor da proposição*”. Essa regra poderia, em tese, ter aplicação para afastar a possibilidade de que o senador autor do requerimento de criação da CPI pudesse ser relator do colegiado.

Entretanto, há que se considerar que o requerimento de CPI exige como requisito constitucional a assinatura de no mínimo de um terço dos senadores, tornando-se, assim, uma proposição que demanda manifestação coletiva de vontade para a produção de efeitos. Desse modo, as razões subjacentes à vedação constante do

⁸ Art. 88. No início da primeira e da terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura, nos cinco dias úteis que se seguirem à designação de seus membros, cada comissão reunir-se-á para instalar seus trabalhos e eleger, em escrutínio secreto, seu Presidente e Vice-Presidente.

§ 1º Em caso do não cumprimento do disposto neste artigo, ficarão investidos nos cargos os dois titulares mais idosos, até que se realize a eleição.

§ 2º Ocorrendo empate, a eleição será repetida no dia seguinte; verificando-se novo empate, será considerado eleito o mais idoso.

§ 3º Na ausência do Presidente e do Vice-Presidente, presidirá a comissão o mais idoso dos titulares.

§ 4º Em caso de vaga dos cargos de Presidente ou de Vice-Presidente, far-se-á o preenchimento por meio de eleição realizada nos cinco dias úteis que se seguirem à vacância, salvo se faltarem sessenta dias ou menos para o término dos respectivos mandatos.

§ 5º Aceitar função prevista no art. 39, II, importa em renúncia ao cargo de Presidente ou de Vice-Presidente de comissão.

§ 6º Ao mandato de Presidente e de Vice-Presidente das comissões permanentes e de suas subcomissões aplica-se o disposto no art. 59.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

art. 127 do RISF não parecem ter a mesma aplicação em se tratando de requerimento de instalação de CPI.

E, de fato, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados não têm aplicado essa regra no âmbito das CPIs. Segundo Luiz Fernando Bandeira e André Eduardo da Silva Fernandes (p. 9)⁹, tem-se o seguinte na escolha dos cargos de presidente, vice-presidente e relator em CPIs:

A prática no Senado brasileiro, igualmente verificável na Câmara de Deputados, é que, no que compete às Comissões Parlamentares de Inquérito, a escolha dos cargos se dá preferencialmente pelos maiores partidos, baseados nos seguintes pontos referenciais:

- o maior partido da Casa tem a preferência para escolher a presidência ou a relatoria;
- se tal escolha recair sobre a presidência, cabe ao segundo maior partido na Casa ficar com a vice-presidência e ao autor da proposição a relatoria;
- se o maior partido ou bloco escolher a relatoria, cabe ao segundo maior partido a presidência e à minoria a vice-presidência.

Em torno de tais regras, ocorrem muitas variações. Se, por exemplo, a CPI tratar de um assunto polêmico, a maioria terá interesse em deter, para si, tanto a presidência quanto a relatoria. Na ausência de polêmica, a maioria se satisfaz com a presidência, ficando a relatoria com o autor da proposição, qualquer que seja seu partido.

Dessa forma, considerando a disciplina regimental aplicável à matéria e a interpretação consolidada do Senado Federal (e também da Câmara dos Deputados), não há vedação regimental expressa a que o Senador Renan Calheiros (MDB-AL), autor do Requerimento SF nº 23359.51457-32 para a criação da CPI da Braskem, participe do colegiado na qualidade de membro, de presidente, ou de relator.

Não obstante, a eleição das funções de presidente e vice-presidente, e a designação do relator, resultam de negociações políticas pautadas pelo princípio da

⁹ FERNANDES, André Eduardo da Silva; BANDEIRA, Luiz Fernando. Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abril/2005 (Textos para discussão n. 23) Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-23-aspectos-juridicos-da-escolha-do-presidente-e-do-relator-em-comissoes-parlamentares-de-inquerito> Acesso em 23 out 2023.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

convergência legislativa, de modo que cabe aos membros do colegiado, caso instalado, eleger seus pares e influir na escolha do relator. É possível, igualmente, que a presente questão de ordem seja trazida para a análise e deliberação dos membros do colegiado, em momento oportuno.

2.2. A “imparcialidade” dos parlamentares e inaplicabilidade por analogia das regras de impedimento e suspeição impostas aos juízes já reconhecidas pelo STF.

Como se não bastasse a argumentação do item anterior, cumpre explicar por que não cabe a aplicação analógica das regras de impedimento e suspeição a que os juízes estão submetidos nos termos dos arts. 144 e 145 do Código de Processo Civil (CPC) e arts. 252 a 255 do Código de Processo Penal (CPP), conforme já reconhecido pelo STF.

Para isso, recorre-se ao especial sentido de “imparcialidade” a que estão sujeitos os parlamentares, conforme o fragmento a seguir de autoria de uma das subscritoras do presente opinativo, com referência à discussão entabulada no âmbito do MS nº 37.115 impetrado por onze deputados federais acusando a suspeição dos membros da CPMI das *Fake News*.¹⁰

Vale registrar que a imparcialidade judicial – aplicável aos juízes que atuam no Poder Judiciário – é princípio implícito (pois não conta com previsão expressa no texto constitucional) que funciona como marco garantidor da independência judicial, pressuposto da atividade jurisdicional.

É, ao mesmo tempo, princípio e dever dos juízes. Isso porque a imparcialidade judicial está correlacionada ao direito dos cidadãos (especificamente, dos jurisdicionados) a julgamentos conforme o direito, livres de influências externas, e não conforme as relações políticas, interesses e outras particularidades e valores alheios ao direito, provenientes do sistema social ou inerentes ao âmbito político.

Nesse sentido, são incorretas as associações entre a imparcialidade judicial e uma decisão do juiz “conforme sua própria convicção” ou mesmo “equidistante”. A correta compreensão da imparcialidade judicial implica

¹⁰ NASCIMENTO, Roberta Simões. *Estudos de Direito Constitucional Parlamentar*. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 335-338.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

associá-la à “obediência ao direito”, de forma neutra, com independência quanto às partes envolvidas ou o objeto do processo, semelhante a um “terceiro”.

Disso é possível extrair da imparcialidade judicial uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva. A primeira, como já dito, decorre da obrigação de decidir em conformidade com as razões que o direito fornece, as razões jurídicas.

A segunda provém da obrigação de abstenção diante de situações que pudessem ensejar conflito de interesses ou interpretações no sentido de que a decisão judicial teria sido motivada de fato (isto é, “explicada”) por relações de parentesco ou outros interesses, ainda que seu conteúdo (leia-se, a justificação) apresente conformidade ao direito.

Inclusive, é por isso que o princípio da imparcialidade judicial justifica uma série de restrições impostas aos juízes, como, por exemplo, a proibição de dedicar-se à atividade político-partidária (art. 95, parágrafo único, inciso III, da CF) e a submissão a regras de impedimento e suspeição, conforme os arts. 144 e 145 do CPC.

Trata-se de uma forma de conferir ainda mais credibilidade às razões dadas para as decisões judiciais. Portanto, em resumo, a imparcialidade judicial se associa à ideia de que os únicos motivos dos juízes (para decidir tal como fazem) são o cumprimento de seu dever de decidir conforme o direito, de modo que a “explicação” coincida com a “motivação” (justificação) da decisão.

Ora, logo se vê que a lógica da atuação parlamentar é algo divergente disso. Os congressistas necessariamente são filiados a partidos políticos e representam os interesses de seus eleitores.

Ademais, não se sujeitam a regras de impedimento ou suspeição. Tudo isso se mostra em parte incompatível com uma atuação que possa ser chamada de “totalmente imparcial”.

No entanto, a relativa falta de imparcialidade dos membros das CPIs não pode ser tomada como sinônimo de (ou autorização para) atuação por motivos desonestos, espúrios ou ilegítimos.

Ou seja, a mencionada dimensão objetiva da imparcialidade está presente na atuação parlamentar: as decisões tomadas no âmbito de uma CPI são (e precisam ser) conforme o direito.

Além disso, na qualidade de investigadores, os membros das CPIs se atêm aos fatos, isto é, não podem construir uma “realidade inexistente” ou, no caso da CPMI das *Fake News*, incorrer no vício do próprio objeto que investigam: as *fake news*. Assim, pode-se afirmar que os parlamentares são indiferentes à verdade dos fatos investigados e, nesse ponto, novamente está presente a imparcialidade.

Na verdade, portanto, a falta de uma “total” imparcialidade dos parlamentares significa apenas que o móvel da atuação tem também, em parte, essência política, isto é, tem na base interesses, visões e valores dos partidos políticos envolvidos na disputa dentro do Poder Legislativo.

Isso porque é característica das CPIs uma tensão irresolúvel entre o esclarecimento objetivo dos fatos para os quais foram criadas e a avaliação política dos resultados das investigações (do que foi ou vai sendo apurado) conforme as ideologias e critérios dos partidos políticos na arena parlamentar. Essa deliberação é essencialmente valorativa e deve refletir a visão de mundo dos partidos políticos e dos eleitores representados.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

É que, em alguma medida, os membros das CPIs também funcionam como atores políticos e, em consequência, partes interessadas. Mas, note-se bem, o viés político fica cingido ao momento do julgamento, à avaliação, à qualificação jurídica dos fatos levantados pelos trabalhos da CPI.

E, precisamente nesse ponto, tal “parcialidade” é atenuada pela “colegialidade”, na medida em que tal decisão essencialmente política da CPI é tomada em conjunto por todos os seus membros, após debates e deliberação. Aqui, a decisão da CPI se dá no uso dos poderes e da competência constitucionalmente atribuída no art. 58, § 3º, da CF.

Além disso, convém recordar que a proporcionalidade da representação partidária também está garantida nas CPIs (art. 58, § 1º, da CF), o que só reforça a legitimidade de suas decisões como órgão fracionário do Poder Legislativo.

Adicionalmente, é importante registrar que tal decisão aprova as razões consignadas no relatório final, ou seja, um documento necessariamente escrito e motivado, o que igualmente afasta a possibilidade de arbitrariedades.

Como sabido, a decisão é arbitrária se não apresenta (ou não está calcada na) devida justificação, tendo como único suporte a vontade, o capricho ou o abuso da autoridade ou do tomador da decisão, sem fundamento técnico-jurídico aceitável. Ora, esse não é o caso da decisão final das CPIs.

Nessa relativa falta de imparcialidade das CPIs, portanto, inexistente qualquer mácula à Constituição, à legalidade ou ao Estado de direito, na medida em que o Poder Legislativo está desenhado precisamente para gerir o dissenso inerente à atuação política, sendo as CPIs o maior exemplo de garantia do direito das minorias parlamentares.

Nesses moldes, tal atuação parlamentar “parcial”, além de encontrar respaldo legal, é justamente o que se espera de uma CPI, sobretudo quando criada para tratar de assunto polêmico. Isso porque a comissão, mesmo sendo de investigação, não deixa de ser “parlamentar”, isto é, voltada para finalidades próprias ao Parlamento.

E o componente de conflito político-partidário é inerente no quadro de um Poder Legislativo democrático e pluralista, inclusive como decorrência da atuação das CPIs. Justamente por isso o relatório final da CPI (que eventualmente venha a sugerir responsabilidades) jamais pode ser equiparado a uma sentença judicial, devendo ser encaminhado a outras autoridades para as devidas providências (art. 6º-A da Lei nº 1.579/52).

Vale registrar que o entendimento acima de que não se exige total imparcialidade dos parlamentares também já foi chancelado pelo próprio STF. Por exemplo, no MS nº 21.623, a Corte decidiu que não se aplicam as regras de impedimento e suspeição aos senadores da República na qualidade de julgadores participantes do processo de *impeachment*. Também por ocasião da ADI nº 378 restou dispensada a imparcialidade por parte do presidente da Câmara dos Deputados, que





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

não se submete às regras de impedimento e suspeição, cuja aplicação analógica não cabe no rito da Lei nº 1.079/50.

Novamente, por ocasião da ADI nº 5.498, o STF afastou a possibilidade de perquirir por uma suposta imparcialidade quanto ao rito de votação adotado pela comissão especial sobre a abertura do processo de *impeachment*, tendo-se reconhecido como condição necessária e suficiente que os trabalhos dos congressistas tenham respaldo legal. Ou seja, de forma semelhante ao que acontece *in casu*.

Dito com outras palavras, se a atuação dos parlamentares está em conformidade com as regras constitucionais, legais e regimentais, não há que se cobrar uma atuação isenta dos parlamentares que compõem CPIs, cujas criação, instauração e funcionamento são essencialmente contramajoritários, a exigir posicionamento público explícito e claro por parte de seus membros. Disso, extrai-se que a noção de imparcialidade nos termos em que exigida dos juízes é incompatível com a atuação parlamentar.

Pelas razões acima expostas, não se aplicam aos parlamentares as regras de impedimento e suspeição dos juízes – arts. 144 e 145 do Código de Processo Civil (CPC) e arts. 252 a 255 do Código de Processo Penal (CPP) –, pelo que o caso é de incidência exclusiva da disciplina regimental, cujos contornos foram explicados no item anterior.

2.3. Dos requisitos constitucionais e regimentais para a instalação de CPI. Art. 146, inciso III, do RISF: objeto de CPI que se atém às competências legislativas federais.

A instalação das comissões parlamentares de inquérito deve observar os requisitos constitucionais previstos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, também reproduzidos no art. 1º da Lei n. 1.579/1952: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa; (2)





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

indicação de fato determinado a ser objeto de apuração; e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito – prazo certo de duração¹.

No Regimento Interno do Senado Federal, estão previstos ainda os seguintes requisitos adicionais: (4) indicação da quantidade de membros que comporão o colegiado e; (5) limite de despesas a serem realizadas (art. 145, § 1º).

Tendo em vista que o requerimento não veio acompanhado das assinaturas, não é possível verificar, via processo SIGAD, o primeiro requisito, que deve ser avaliado pela Secretaria-Geral da Mesa.

O requerimento estabelece o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos, motivo pelo qual entende-se que o terceiro requisito se encontra cumprido. Ademais, o colegiado terá 11 membros titulares e 7 suplentes e um limite de despesa de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para o desenvolvimento dos trabalhos.

O conceito de fato determinado abrange um duplo aspecto: o da competência material da investigação parlamentar (quais fatos podem ser objeto de apuração pelas CPIs) e o da definição do objeto a ser investigado no universo (mais amplo) da competência material.

Quanto à matéria, em tese, são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte do Poder Legislativo. A investigação parlamentar pode ser exercida em relação às competências constitucionalmente afetas ao Poder Legislativo (ver, por exemplo, HC 71.039 STF).

É nesse sentido que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, § 1º,³ traz um conceito de fato determinado como *o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão*.

Quanto ao objeto, em concreto, são investigáveis os fatos que possam ser claramente definidos em sua extensão para viabilizar o trabalho de investigação da





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

comissão sem risco de ineficácia ou de arbitrariedades (qualquer poder do Estado, especialmente o de investigação, deve encontrar limites claros para evitar abuso, de um lado, e viabilizar o controle jurisdicional, de outro).

A necessidade de fato certo e determinado, portanto, visa impedir apurações genéricas e ineficazes, que tendem a se degenerar em verdadeiras “devassas investigativas”. Essa limitação quanto ao objeto da CPI representa, igualmente, um meio de conferir segurança jurídica ao cidadão e às instituições em face do poder de fiscalização congressual.

Sobre o requisito de fato certo e determinado, escreve o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos:

Apenas são passíveis de investigação parlamentar os fatos delimitados, demarcados, exatos, em cujo regaço se delinearam acontecimentos de relevante interesse para a vida da Nação. Crises abstratas, problemas momentâneos, conflitos de interesses pessoais, embates de suscetibilidades, perseguições a pessoas ou entidades, tudo isso não se enquadra na exigência constitucional, porquanto o § 3º do art. 58 inadmite requerimentos contendo fatos amorfos e indiscriminados.⁵

Portanto, a função de investigação desempenhada por intermédio das CPIs é corolário da função de legislar. Uma das finalidades do poder de investigar que as Casas Legislativas detêm é, precisamente, fornecer informações para o desempenho da atividade legislativa de aperfeiçoar o ordenamento jurídico de regência do fato determinado investigado. Dessa forma, nenhuma investigação é um fim em si mesmo e toda investigação deve guardar uma relação com as atribuições da Casa Legislativa.

Por essa razão, o art. 146 do RISF não admite a criação de CPIs sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados (que goza de soberania), às atribuições do Poder Judiciário (por força do princípio da separação de poderes) ou aos Estados (à luz do princípio federativo). Especificamente em relação aos Estados, o objetivo do art. 146, inciso III, do RISF, é evitar uma espécie de “intervenção oblíqua” nos assuntos da alçada exclusiva desses entes federados. Assim, bem entendido o objetivo do dispositivo regimental do art. 146 do RISF, trata-se de mero recordatório no sentido





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de que o fato determinado precisa estar em consonância com as competências legislativas da Casa Legislativa que cria a CPI.

No caso concreto, a simples circunstância de o acidente ambiental ter ocorrido na cidade de Maceió, localizada no Estado de Alagoas, não torna a investigação desse evento um assunto unicamente estadual ou municipal. Inclusive, o Senado Federal já realizou CPIs em situações semelhantes, como, por exemplo, a “CPI de Brumadinho” para apurar as causas do rompimento da barragem na Mina Córrego do Feijão, da empresa de mineração Vale S.A., na cidade de Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, com o objetivo de identificar os responsáveis, as falhas dos órgãos competentes, os autores dos laudos técnicos e adoção de providências cabíveis para evitar novos acidentes.

Nesse sentido, deve-se recordar que é **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, conforme o art. 23, incisos III, IV, VI, VII e XI, da Constituição;¹¹ e compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente sobre meio ambiente**, nos termos do art. 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição.¹² Ou seja, todas as entidades políticas têm competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos Estados, Distrito

¹¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

¹² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Federal e Municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente, à luz do que determinam os §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição.¹³

Seguindo por essa linha de raciocínio, vê-se que o objeto da investigação constante do Requerimento SF nº 23359.51457-32 está, sim, inserido nas competências legislativas federais, de forma que o Congresso Nacional como um todo, e o Senado Federal, em especial, têm todo interesse em aperfeiçoar a legislação com vistas a evitar que novos acidentes dessa natureza voltem a ocorrer. Recorde-se que a competência para o licenciamento ambiental com vistas ao atendimento do art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição¹⁴ é disciplinada atualmente pela LC nº 140/2011, é dizer, uma lei federal, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

Por fim, mencione-se que a empresa Braskem S.A. atua, entre outras atividades, na extração e exploração do sal-gema, recurso mineral de propriedade da União, conforme o art. 21, inciso IX, da Constituição,¹⁵ em regime de concessão, nos termos previstos no Código de Mineração, com *status* de lei federal (Decreto-Lei nº 227/1967), cabendo ao Ministério de Minas e Energia (MME) os atos de outorga em

¹³ Art. 24. (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

¹⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

¹⁵ Art. 20. São bens da União: (...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

processos minerários e à Agência Nacional de Mineração (autarquia federal) a implementação das orientações e diretrizes constantes do referido Código de Mineração, além de promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País. Ou seja, está presente o interesse federal no objeto a ser investigado, dado o critério da dominialidade do bem público envolvido (bem federal) e a competência para a implementação e fiscalização da política de mineração no Brasil.

A própria concessão de lavra à empresa Braskem S.A., outorgada nos anos de 1970/71, para extração de sal-gema no Município de Maceió/AL, com início das operações em 1976, foi ato do Presidente da República, por meio do Decreto de Lavra nº 66.718, de 15/06/70 (retificado pelo Decreto nº 69.037, de 09/08/71), a reforçar que se trata de matéria de interesse e competência da União.

Ressalte-se, ademais, que a apuração do acidente ambiental urbano objeto de investigação, nos termos do requerimento, envolve a atribuição dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, como se depreende de ação civil pública ajuizada pelo primeiro,¹⁶ e consequentemente as competências das Justiças Federal e Estadual.

Ante o exposto, entende-se que há fato certo e determinado e que estão preenchidos os requisitos constitucionais, legais e regimentais para a instalação da CPI da Braskem, ressalvado número mínimo de assinaturas, que deve ser certificado pela Secretaria-Geral da Mesa. Entende-se também que não há violação ao art. 146, inciso III, do RISF, porque o fato determinado não é matéria afeta única e exclusivamente ao âmbito estadual ou municipal e está inserido nas competências legislativas federais.

3. DA CONCLUSÃO.

¹⁶ Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Pinheiro-ACP-Danos-Socioambientais-6577.pdf>





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Ante o exposto, considerando os aspectos jurídico-formais e o conteúdo da questão de ordem apresentada pelo Senador da República Rodrigo Cunha (Podemos-AL) na sessão do dia 04 de outubro de 2023 sobre o Requerimento SF nº 23359.51457-32, conclui-se:

- 1) estarem observados os requisitos constitucionais, legais e regimentais para a instalação da CPI da Braskem, ressalvado o número mínimo de assinaturas, a ser certificado pela Secretaria-Geral da Mesa;
- 2) pelo atendimento do art. 146, inciso III, do RISF;
- 3) pela legitimidade do Senador Renan Calheiros (MDB-AL) para apresentar o Requerimento SF nº 23359.51457-32 para a criação da “CPI da Braskem”;
- 4) pela possibilidade de tal Senador, mesmo ostentando a qualidade de autor principal do requerimento, eventualmente participar do colegiado como membro, presidente ou relator, competindo a decisão final aos membros do colegiado, sem prejuízo de apuração de eventuais desvios da atuação parlamentar pelos órgãos competentes.

É o parecer.

Brasília, 20 de outubro de 2023.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
Advogada do Senado Federal
OAB/PE nº 25.920

De acordo. Ao Advogado-Geral.

Brasília, 23 de outubro de 2023.

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF nº 30.252





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

FERNANDO CÉSAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Contencioso
OAB/DF nº 31.546

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria-Geral da Mesa.
Brasília, 24 de outubro de 2023.

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF nº 18.121



RESPOSTA – QUESTÃO DE ORDEM – SENADOR
RODRIGO CUNHA – CPI BRASKEM

Cuida-se de questão de ordem, suscitada pelo Senador Rodrigo Cunha, relativa à criação da CPI da Braskem, solicitada pelo Senador Renan Calheiros e outros Senadores.

Resumidamente, a questão de ordem questiona se existe a possibilidade de Senador que supostamente tenha interesse pessoal no fato determinado a ser investigado por Comissão Parlamentar de Inquérito ser autor principal de requerimento de criação da CPI ou ser membro, Presidente ou Relator do colegiado, ou se estaria esse Parlamentar impedido de participar dos trabalhos, por aplicação do art. 306 do Regimento Interno do Senado Federal.

Em ofício destinado à Secretaria-Geral da Mesa, o Senador autor da questão de ordem reiterou os seus termos e acrescentou argumento segundo o qual não seria possível a criação da CPI da Braskem, por se tratar de matéria de competência dos Estados e Municípios, matéria vedada pelo artigo 146 do Regimento.

Feito esse breve relato, passo a decidir.

Com a devida vênia ao Senador Rodrigo Cunha, a questão de ordem não merece prosperar.

Nos termos do Parecer nº 655/2023, da Advocacia do Senado Federal, que adoto como fundamento, no que diz respeito à possibilidade de Senador que tenha suposto interesse pessoal no objeto de investigação da CPI requerer a sua instalação ou ser seu membro, somente o próprio Senador pode reconhecer sua situação de impedimento *in concreto*. Aos Senadores não se aplicam

analogicamente as regras de impedimento e suspeição dos juízes, já que os parlamentares necessariamente são filiados a partidos políticos e representam os interesses de seus eleitores.

Destaco que inexistente dispositivo regimental que proíba o autor principal de requerimento de criação de CPI de funcionar como membro desse colegiado. Os membros das CPIs são designados pelo Presidente da Casa Legislativa, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal, como determina o art. 58, § 1º, da Constituição, e o art. 78 do RISF. Assim, respeitadas as demais normas de regência, o autor do requerimento de criação da CPI não está impedido de ser membro do colegiado.

Quanto ao questionamento sobre o autor do requerimento de criação da comissão poder ser o presidente ou o relator da CPI, saliento que também inexistente norma regimental que proíba tais possibilidades, na medida em que, instalada a comissão, caberá aos seus membros eleger, em escrutínio secreto, seu Presidente – a quem competirá designar o relator – e seu Vice-Presidente, conforme a previsão do art. 88 do RISF. Em suma, a oficialização da Presidência deve ser chancelada pela maioria do respectivo colegiado, cabendo regimentalmente a esse Senador eleito designar o relator dos trabalhos da CPI.

Por fim, também não prospera a alegação de que o tema versado no requerimento que busca a instalação da CPI da Braskem seria de competência estadual ou municipal. Conforme destacado pela Advocacia da Casa, a simples circunstância de o acidente ambiental ter ocorrido na cidade de Maceió, localizada no Estado

de Alagoas, não torna a investigação desse evento um assunto unicamente estadual ou municipal. Nesse sentido, deve-se recordar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente, além de competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre meio ambiente, tudo nos termos constitucionais. Diante dessa competência, mostra-se constitucional o objeto da CPI em questão, visto que, pelas razões elencadas, se enquadra na competência fiscalizatória do Congresso Nacional prevista no inciso X do art. 49 da Constituição.

Isto posto e nos termos do já citado Parecer da Advocacia do Senado Federal, indefiro a questão de ordem.