



CONSULENTE

MARCO MAIA – DEPUTADO FEDERAL PT/RS

LEGAL OPINION

“Se a CPMI ratifica os trabalhos e indiciamentos da Polícia Federal, tal ato há de ser visto como equivalente ao indiciamento pela própria CPMI. O ato de ratificar implica adesão ao entendimento sustentado por outras autoridades. E se a CPMI conclui por recomendar aprofundamento das investigações, sem inocular quem quer que seja, este dado deve ser valorado positivamente, pois não surte efeitos perante outras instituições e, além disso, fortalece a separação de Poderes e autonomias das polícias, Ministério Público e Judiciário. Quando a CPMI deixa de invocar tipos penais em sua conclusão, mas se reporta aos trabalhos ou indiciamentos policiais, estes devem ser considerados como parte integrante do relatório parlamentar. Equivale à conhecida técnica judiciária dos tribunais quando adotam fundamentos da decisão recorrida. Não se pode pretender rigidez nessa espécie de espaço político. “

1

FÁBIO MEDINA OSÓRIO¹

Rio de Janeiro – RJ

15 de dezembro de 2014

¹ Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri.
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Parecerista da Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários) vinculada ao Conselho da Justiça Federal.
Parecerista da Revista Brasileira de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).
Professor colaborador nas seguintes escolas: - Escola do TRF4; -Escola do TR2- Escola da Magistratura Estadual do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ); -- Escola de Direito do Brasil (EDB).



I. A CONSULTA

1.1 Trata-se de consulta do Ilustre Deputado Federal MARCO AURÉLIO SPALL MAIA do Partido dos Trabalhadores pelo Estado do Rio Grande do Sul, relator da COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, cuja presidência cabe ao eminente Senador da República VITAL DO RÊGO FILHO do Partido do Movimento Democrático Brasileiro pelo Estado da Paraíba. Essa CPMI teve por objetivo investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal; e ao superfaturamento na construção de refinarias – CPMIPETRO.

1.2 A CPMI, em seu relatório, consignou que a “criação de uma comissão parlamentar de inquérito sempre traz à baila a discussão sobre os fins dessa instituição no regime de democracia representativa em que prevalece a partilha de poderes públicos. Notadamente, a previsão constitucional de que as CPIs “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º, CF) tem levado à confusão entre funções próprias do Poder Legislativo e aquelas típicas do Poder Judiciário. É preciso ser claro, de antemão, que parlamentares, no regime de equipotência de poderes (checkand balances), não são juízes, tampouco promotores de justiça ou delegados de polícia. Suas atribuições não podem violar o sistema de freios e contrapesos instituído pela Constituição”.

1.3 Segundo o Relator, Deputado MARCO MAIA (PT-RS), e ora consulente, configurou-se uma “condição atípica desta CPMI, cujos trabalhos tiveram início quando já instaurados procedimentos investigativos na esfera judicial, que afetou o andamento de seus trabalhos no aspecto da temporalidade dos fatos



ocorridos e da apuração decorrente. Dito de outro modo, os órgãos de justiça já possuíam elementos que possibilitavam a instauração de inquéritos e de procedimentos de apuração acerca de objetos que se confundiam em certa forma com este inquérito parlamentar”.

1.4 Destacou o eminente Deputado Relator que “esta CPMI deparou-se com a adoção de instituto inovador nas esferas investigativas, que é a colaboração premiada, a cujo teor não foi permitido acesso, em função da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em que pese esta Comissão tenha solicitado formalmente o conteúdo desses depoimentos”.

1.5 Também registrou o Relator que a “ocorrência de uma Comissão Parlamentar de Inquérito em período eleitoral se mostra parcialmente prejudicial, tendo em vista o necessário deslocamento dos parlamentares das Casas Legislativas aos seus Estados para viabilizar suas campanhas”, outra circunstância que teria prejudicado os trabalhos.

1.6 Sustenta o Relator, ainda, que, “quando se tem por objeto de inquérito parlamentar fatos relacionados à gestão da Petrobras, é preciso ter em conta o quadro relativo ao seu regime de contratações, que deve ser inovado, nesta oportunidade, pelo Congresso Nacional, em face dos resultados das investigações”, com o que aponta para uma das supostas causas dos problemas: o regime legal de contratações da estatal.

1.7 Salaria o Relator que o “inquérito parlamentar deve, a um só tempo, ser capaz de aprofundar tanto quanto possível a investigação dos fatos acerca do objeto que lhe deu causa, e apontar medidas que tenham por finalidade o combate de práticas criminosas ou desvios de qualquer natureza comprovados”.



1.8 Na ótica do ilustre Deputado Federal Relator, “diante de tantas denúncias envolvendo empresários e agentes públicos em seu relacionamento institucional com a maior empresa pública brasileira evidentemente não se admite passividade. Impõe-se investigar com objetividade. A tarefa entregue a uma Comissão Parlamentar de Inquérito é de grande importância, pois do resultado das investigações podem surgir os elementos fundamentais para a recuperação e a preservação estatal. Para atender a uma realidade atual há a necessidade fundamental do combate à corrupção e ao reestabelecimento da moralidade e do respeito no trato da coisa pública”.

1.9 No olhar do Relator, este “momento também deve ser de responsabilidade, com manutenção de respeito ao direito de defesa de suspeitos, indiciados e investigados. A prudência impede que se permitam perseguições políticas, acusações infundadas e arremedos de suspeitas para favorecer pessoas ou partidos em detrimentos de outros. Ninguém deve tentar favorecer-se da situação, sob pena de colocar em risco a democracia. Não se há de esquecer de que em um Estado Democrático de Direito vigora a regra da vontade da lei e não da vontade do homem”.

1.10 O relatório consta com 899 páginas e foi produzido em dezembro de 2014.

1.11 Os itens abordados no relatório são múltiplos, incluindo análise do Instituto da CPMI; exame da importância da Petrobras e o Petróleo como um Bem Estratégico; avaliação da Governança da Petrobras e o seu regime de contratação; a análise da aquisição da Refinaria de Pasadena; Plataforma SBM Offshore 230; Segurança em Plataformas; Refinaria Abreu e Lima; Novos Regimes de contratações da Petrobras; Operação “Lava Jato”; e, por fim, recomendações. Não é meu propósito analisar os conteúdos destas investigações da CPMI, tampouco corroborar ou refutar



suas conclusões, muito menos externar posição a respeito da qualidade destes trabalhos.

1.12 A consulta, em realidade, vem vazada nos seguintes termos:

- a) *Pode uma CPMI deixar de tipificar ilícitos, no plano do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador, em sua etapa conclusiva?*
- b) *Quando a CPMI ratifica os indiciamentos das autoridades policiais, esse ato equivale ao indiciamento pela CPMI?*

1.13 Passo ao exame da matéria, restringindo minha análise estritamente aos tópicos abordados, e consignando que se trata de uma atividade “pro bono”.

1.14 Este parecer tem por lastro a concepção em torno à natureza da responsabilidade política, tal qual pode ser consagrada num Parlamento. “Denúncias de corrupção e má gestão da coisa pública, num contexto político, podem produzir a necessidade de demissões ou distintas respostas punitivas, independentemente da cabal comprovação dos fatos tidos como ilícitos. Essa é a típica responsabilidade política, que envolve sumários juízos de valor, calcados, sobretudo, nas aparências e reações da opinião pública, além dos sentimentos e percepções no meio político e institucional. Os juízos valorativos preliminares dispensam, rigorosamente, em numerosas situações, direitos formais de defesa ou contraditório. Se existem previsões legais, estatutárias ou administrativas, tais direitos serão exercidos no devido processo legal apropriado ao contexto puramente político, com direitos de defesa bastante limitados e restritos. Chega a ser hipócrita, pois, no meio político, invocar presunção de inocência para manter pessoas investigadas ou acusadas de graves infrações nos respectivos cargos ou postos de trabalho, visto como não se trata de aquilatar



culpabilidade, mas de extrair responsabilidade política no foro adequado. Então, a manutenção de alguém num determinado posto de trabalho, apesar das denúncias que lhe são assacadas, pode encontrar melhor e mais adequado fundamento na pura e simples discricionariedade do governante”². Tive oportunidade de sublinhar que os “parâmetros da responsabilidade política são extremamente flexíveis, dinâmicos, dúcteis, perpassando aspectos que transcendem a esfera jurídica”³.

II. DO EXAME

2.1 A CPMI tem previsão constitucional nos arts. 58, § 3º, CF, art. 21 do Regime Comum do Congresso Nacional, art. 145 do Regime Interno do Senado Federal e art. 35, § 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Trata-se de um instrumento republicano, com caráter político. Ingenuidade seria supor que uma CPMI possa atuar da mesma forma que autoridades policiais, judiciais ou do Ministério Público, pois composta politicamente por Parlamentares, razão pela qual acaba por retratar as concepções ideológicas ou políticas de seus integrantes. Por certo, não se ignora que o STF considera uma ferramenta também das minorias, cujas prerrogativas de investigação não podem ser obstaculizadas.⁴

2.2 Consoante bem recorda o Relator ora consulente, as “CPIs podem, no exercício de suas atribuições, determinar as diligências que considerem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos.”

² MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa**, 3ª edição, RT, SP, 2013, página 89.

³ Op cit. p. 89.

⁴ STF, MS 26441, Rel. Min. Celso de Mello, j.25.04.07, Pleno.



2.3 Os poderes de uma CPMI não são absolutos, pois devem ser fundamentados e lastreados em elementos idôneos. Os fatos investigados devem estar bem delimitados e a justa causa pode ser reexaminada pelo Judiciário. Sabe-se que uma CPMI não está obrigada a usar determinadas técnicas jurídicas em detrimento de outras, tampouco está obrigada a adotar conclusões específicas. Há um amplo campo de movimentação para seus integrantes. Não se pode desprezar a existência de espaços discricionários de atuação e de investigação. Há que se ter muita atenção, no entanto, aos problemas das nulidades que eventuais abusos ou desvios praticados numa CPMI possam produzir, contaminando trabalhos de outras instâncias fiscalizadoras.

2.4. Se a CPMI ratifica os trabalhos e indiciamentos da Polícia Federal, tal ato há de ser visto como equivalente ao indiciamento pela própria CPMI. O ato de ratificar implica adesão ao entendimento sustentado por outras autoridades. E se a CPMI conclui por recomendar aprofundamento das investigações, sem inocentar quem quer que seja, este dado deve ser valorado positivamente, pois não surte efeitos perante outras instituições e, além disso, fortalece a separação de Poderes e autonomias das polícias, Ministério Público e Judiciário. Quando a CPMI deixa de invocar tipos penais em sua conclusão, mas se reporta aos trabalhos ou indiciamentos policiais, estes devem ser considerados como parte integrante do relatório parlamentar. Equivale à conhecida técnica judiciária dos tribunais quando adotam fundamentos da decisão recorrida. Não se pode pretender rigidez nessa espécie de espaço político.

2.5. Uma CPI, ou uma CPMI, quando não inova, nem consegue aprofundar informações e diligências diante da robustez dos trabalhos policiais ou judiciais, e considerando as peculiaridades já referidas da Operação “Lavajato”, transforma-se num palco puramente político, em que se travam embates de cunho ideológico e até mesmo



partidário. Cuida-se de esfera legítima de atuação, pois os partidos políticos respiram política, e devem perseguir interesse público, mas, nesse contexto, uma CPMI não tem o mesmo rigor técnico que outras instâncias possuem, tais como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público ou o Judiciário. Em alguma medida, essa espécie de palco pode servir até mesmo para desmoralizar a imparcial atuação de outras autoridades, ou gerar nulidades, quando presente o abuso de poder ou o desvio de finalidade. E, por isso mesmo, penso ser prudente aprofundar investigações.

2.6. Pode – se dizer que a opção por indiciar significa, consoante já decidiu o STF, um ato de formalizar e registrar o reconhecimento formal de indícios.⁵

2.7. No caso concreto, o Relator, Deputado Federal Marco Maia, sustentou a necessidade de aprofundamento das investigações, mas igualmente corroborou e ratificou os procedimentos de indiciamentos e denúncias adotados na esfera judicial, inclusive propondo a “responsabilização de todos os investigados na Operação Lava-Jato”, *in verbis*:

“Desse modo, além do envio aos órgãos de Justiça de todas as provas produzidas por meio de cópia deste Relatório, como os depoimentos tomados, a acareação dos depoentes Paulo Roberto Costa e Nestor Cerveró, a análise de extratos decorrentes de transferências de sigilos bancários e fiscais, análise de dados telefônicos, a CPMI corrobora e ratifica os procedimentos de indiciamentos e denúncias adotados na esfera judicial e, considerando a existência de indícios bastantes, recomenda o aprofundamento das investigações com vistas a apurar a efetiva responsabilização de todos os investigados na Operação Lava-

⁵STF, HC 95277, MS, Relatora Ministra Carmen Lúcia, j.19.12.2008, Pleno.



Jato sobre os quais já foram produzidas provas de algum grau de envolvimento nos fatos apurados, tanto agentes privados quando agentes públicos:

AGENTES PRIVADOS:

1. Adarico Negromonte Filho
2. Agenor Franklin Magalhães Medeiros - OAS
3. Antônio Almeida Silva
4. Alberto Youssef
5. Alexandre Portela Barbosa - OAS
6. Ângelo Alves Mendes – Mendes Júnior
7. Arianna Azevedo Costa Bachmann
8. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto – Toyo Setal
9. Carlos Alberto da Costa Silva - UTC
10. Carlos Alberto Pereira da Costa - GFD
11. Carlos Eduardo Strauch Alberto - Engevix;
12. Dalton dos Santos Avancini - Construtora Camargo Correa;
13. Edmundo Trujillo – Clyde Union Imbill
14. Ednaldo Alves da Silva - UTC;
15. Erton Medeiros Fonseca - Galvão Engenharia
16. Esdra de Arantes Ferreira
17. Fernando Antônio Falcão Soares
18. Humberto Sampaio de Mesquita
19. Ildefonso Colares Filho - Queiroz Galvão
20. Jayme Alves de Oliveira Filho – agente de polícia federal
89621. João Ricardo Auler - Construtora Camargo Correa
22. José Aldemário Pinheiro Filho – OAS
23. José Ricardo Nogueira Breghirolli - OAS



24. Júlio Gerin de Almeida Camargo – Toyo Setal
25. Leandro Meirelles – Indústria Labogen
26. Leonardo Meirelles – Indústria Labogen
27. Marcelo Barboza Daniel
28. Márcio Andrade Bonilho – Grupo Sanko
29. Marcio Lewkowicz
30. Marici da Silva Azevedo Costa
31. Mateus Coutinho de Sá Oliveira - OAS
32. Matheus Oliveira Dos Santos
33. Meire Bonfim da Silva Poza
34. Newton Prado Júnior - Engevix;
35. Othon Zanoide de Moraes Filho - Queiroz Galvão;
36. Otto Garrido Sparenberg - IESA;
37. Pedro Argese Júnior - Indústria Labogen, Labogen Química
38. Pedro Morollo Júnior - OAS
39. Ricardo Ribeiro Pessoa - UTC;
40. Ricardo Vilani – Muranno Brasil
41. Rogério Cunha de Oliveira – Mendes Júnior
42. Sérgio Cunha Mendes – Mendes Júnior
43. Shanni Azevedo Costa Bachmann
44. Valdir Lima Carreiro - IESA;
45. Vladislav Siqueira – Clyde Union Imbill
46. Waldomiro de Oliveira
47. Walmir Pinheiro Santana – UTC

DA PETROBRAS

1. Nestor Cuñat Cerveró – ex-Diretor da área internacional
2. Paulo Roberto Costa – ex-Diretor de Abastecimento



3. Pedro José Barusco Filho – ex-Gerente-executivo de Serviços e Engenharia
4. Renato de Souza Duque – ex-Diretor de Serviços e Engenharia
5. Silas Oliva – ex- Gerente de comunicação

Saliente-se, por oportuno, que, dentre eles, já houve apresentação de denúncia pelo Ministério Público Federal em relação aos Srs. PAULO ROBERTO COSTA, ALBERTO YOUSSEF, MÁRCIO ANDRADE BONILHO, WALDOMIRO OLIVEIRA, ANTÔNIO ALMEIDA SILVA, LEONARDO MEIRELLES, LEANDRO MEIRELLES e ESDRA DE ARANTES FERREIRA, PEDRO ARGESE JÚNIOR.

Ainda há que se pontuar, em relação a alguns nomes aqui elencados que, embora não apareçam formalmente até o momento do fechamento deste relatório como indiciados ou denunciados nos inquéritos e processos judiciais a que a CPMI teve acesso, há elementos suficientes para que se promova em relação a eles a devida investigação, seja pela confissão explícita de crimes, seja pelos indícios de prova colhidos nas apurações produzidas nas esferas judiciais, incluída a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Faz-se necessário o aprofundamento das investigações sobre possível participação das pessoas jurídicas abaixo elencadas como incursas nas práticas apuradas de formação de cartel, fraude às licitações da Petrobrás, lavagem de dinheiro através das contas de Alberto Youssef e de outros operadores, e o pagamento de propinas a agente públicos.



1. ANDRADE GUTIERREZ S.A
2. ASTROMARITMA NAVEGAÇÃO S.A
3. CLYDE UNION IMBILL
4. CONSÓRCIO RNEST
5. CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA
6. CONSTRUTORA OAS S.A
7. CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A
8. ENGEVIX ENGENHARIA S.A
9. GALVÃO ENGENHARIA S.A
10. GANDRA BROKERAGE
11. GRUPO ODEBRECHT
12. HOPE RECURSOS HUMANOS
13. IESA PROJETO, EQUIP. E MONTAGENS S.A
14. JARAGUÁ EQUIPAMENTOS
15. MENDES JÚNIOR ENGENHARIA S.A
16. METASA S.A INDÚSTRIA DE METAIS
17. MURANNO BRASIL MARKETING LTDA
18. OAS ENGENHARIA E PARTICIPAÇÕES
19. TOYO SETAL EMP. LTDA.
20. UTC ENGENHARIA S.A

Posto isso, o compartilhamento de informação colhidos nesta CPMI com os órgãos fiscalizatórios da Administração Pública Federal (CADE, Receita Federal, TCU, CGU) mostra-se indispensável uma vez que tais órgãos possuem competências especializadas para a aferição de práticas ilícitas em seus âmbitos de atuação, com a consequente aplicação das sanções administrativas correspondentes.



Por fim, encaminhe-se cópia do inteiro teor do presente relatório à Receita Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), ao Banco Central do Brasil, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público do Trabalho, ao Supremo Tribunal Federal, à Advocacia-Geral da União, à 13ª Vara Federal de Curitiba-PR, Agência Nacional de Petróleo, à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Petrobras”.

III. DA CONCLUSÃO

Por tais fundamentos, respondo a consulta:

A) *Pode uma CPMI deixar de tipificar ilícitos, no plano do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador, em sua etapa conclusiva?*

Entendo que sim. A CPMI, como instância política, pode optar por não tipificar ilícitos penais e simplesmente reportar-se ao trabalho de outras autoridades, abstendo-se de externar entendimento potencialmente colidente com aquele encampado por autoridades policiais ou do Ministério Público. Pode simplesmente enviar cópias às autoridades competentes para propositura das medidas cabíveis e pode, como fez na espécie, reportar-se aos indiciamentos efetuados por outras autoridades, indiciamentos estes lastreados em normas penais.



B) Quando a CPMI ratifica os indiciamentos das autoridades policiais, esse ato equivale ao indiciamento pela CPMI?

Entendo que sim, pois o ato de ratificar traduz o efeito de corroborar o mesmo entendimento. Desse modo, parece-me inclusive mais prudente que uma CPMI, ou uma CPI, por sua natureza eminentemente política, aguarde os desdobramentos das investigações policiais ou do Ministério Público, em se tratando de fatos complexos e carentes de ampla dilação probatória.

É o nosso entendimento.

Rio de Janeiro - RJ, 15 de dezembro de 2014.

FÁBIO MEDINA OSÓRIO
OAB/RJ 160.107