

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**LINHA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Jonathan Augustus Kellermann Kaercher

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ENQUANTO**  
**POLÍTICA LEGISLATIVA DE CONTROLE EXTERNO DA CORRUPÇÃO NA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Santa Cruz do Sul

2016

Jonathan Augustus Kellermann Kaercher

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ENQUANTO  
POLÍTICA LEGISLATIVA DE CONTROLE EXTERNO DA CORRUPÇÃO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito – Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2016

Jonathan Augustus Kellermann Kaercher

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ENQUANTO  
POLÍTICA LEGISLATIVA DE CONTROLE EXTERNO DA CORRUPÇÃO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado – Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal  
Orientador - UNISC

---

Professor(a) Examinador(a) - UNISC

---

Professor(a) Examinador(a) Externo(a)

*Os méritos desta conquista dizem menos com qualidades minhas, mas com o transparente companheirismo de dois ilustres personagens, aos quais concentro os meus sinceros agradecimentos: meus pais, Angela Maria Kellermann Kaercher (in memorian) e Amílcar Ferreira Kaercher.*

## AGRADECIMENTOS

O mestrado é muito mais do que a concretização de um objetivo profissional, foi à mudança de uma vida. Conheci esta área jurídica, a partir da conquista de uma bolsa de iniciação científica (PUIC), no período final de minha graduação em direito, a qual me deu o privilégio de ter um maior contato com os professores da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS.

Por três anos, troquei os processos e o cotidiano como estagiário em alguns órgãos públicos em Candelária/RS, para me tornar um pesquisador, que me exigiu a capacidade de ter outra visão do direito, através de árduas leituras e densa pesquisa que resultaram em artigos científicos, que me completaram como um operador jurídico, que deve ter diversas visões críticas desta área que carrega um importante papel na vida das pessoas.

Para chegar até aqui, não foi fácil, mas também não foi e nem será impossível para quem sonha em se aperfeiçoar profissionalmente. Dessa forma, agradeço a Deus, por ter me iluminado e me conduzido até aqui, sempre me dando força, serenidade e discernimento.

À minha família, principalmente, à minha mãe, Angela Maria Kellermann Kaercher, melhor amiga que um filho pode ter nesse mundo, sempre foi uma grande guerreira, conselheira, que jamais esmoreceu diante de tantos desafios que a vida lhe impusera e, que mesmo ausente fisicamente, está mais próxima do que antes, sempre me auxiliando a ter a luz que necessito para enfrentar todos os obstáculos que a vida me traz.

Ao meu pai, Amílcar Ferreira Kaercher, que também é o meu braço direito e que está sempre disposto a me ouvir e a me aconselhar, lhe agradeço pelas inúmeras vezes que ouviste as minhas apresentações e pelas palavras de apoio que eu sempre esperava receber, mesmo quando sabia que eu deveria aperfeiçoar os meus trabalhos acadêmicos.

Às minhas irmãs, Danielle Cristine Kellermann Kaercher e Pauline Louise Kellermann Kaercher, que sempre estão presentes em minha vida, na alegria e na tristeza, na saúde e nos conflitos diários de irmãos. Ao lado de vocês duas, passei por diversos momentos, sejam eles felizes, como tristes, mas o mais importante é que juntos estamos conseguindo superá-los e agregá-los como uma evolução espiritual que era necessária passarmos em conjunto.

Ao Mano Veio, Giovani Gualdi, meu irmão e amigo camarada, que está sempre “online” para me dar diversos conselhos, seja para o aperfeiçoamento dos meus trabalhos acadêmicos, com várias críticas (construtivas), como sobre a organização de meus estudos (sempre enfatizando que tenho tempo hábil para estruturar as minhas atividades, sendo tudo uma questão de auto-organização). Agradeço também à sua esposa, Vanessa Streck, à pequena Duda Streck Gualdi e à Adalgisa Boechel Gualdi, que sempre estão dispostas a me convidar para sair dessa rotina de estudos, que é fastidiosa, mas fácil de saber lidar, tendo equilíbrio.

À minha colega, Ianaiê Simonelli da Silva, que sempre está disposta a me ajudar, seja com a análise de trabalhos, com conselhos, com o repasse de materiais e com indiretos “puxões de orelha” para melhorar o trabalho que venho desenvolvendo. Nunca irei esquecer as horas de estudos e preparação que tivemos para a seleção no PPGD-UNISC.

Ao professor doutor Rogério Gesta Leal, o qual tive o prazer de ter como orientador, que sem escrúpulos orientou a presente dissertação, sendo sempre paciente e solícito a entender que um estudante possui conhecimento em construção e que carece de auxílio para se elevar na escola da vida. Excelente mestre na arte de ensinar e grande exemplo a ser seguido, tanto pela sua postura pessoal, como profissional. Agradeço pelo apoio, dedicação, confiança e incentivo.

À Universidade de Santa Cruz do Sul, por todo esse período de formação e qualidade de ensino, bem como apoio concedido aos meus estudos através do Programa CAPES – Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Agradeço ainda ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC, por meio dos professores, funcionários, colegas e amigos pelas influências na formação do meu conhecimento jurídico.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho: MUITO OBRIGADO!

*“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética...O que me preocupa é o silêncio dos bons.”*

*Martin Luther King*

## RESUMO

A presente dissertação teve por objetivo geral realizar uma análise acerca do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) enquanto política legislativa de controle externo da corrupção na administração pública no sistema brasileiro. Para tanto, foi realizada uma análise descritiva do tratamento dado a três casos concretos federais pelos legisladores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesse sentido, considerando-se a corrupção como um fenômeno de diversas matizes sociais, culturais, filosóficas, políticas e institucionais e que, além disso, contamina de forma impactante a Boa Administração Pública, o problema que se apresentou é: quais as condições e possibilidades das CPIs operarem enquanto política legislativa de controle externo da gestão pública brasileira, notadamente em face de atos de corrupção praticados contra o Poder Público? Assim, dentre os objetivos específicos, analisaram-se as funções e a importância dos sistemas de controle da administração pública brasileira pós-constituição de 1988 e a natureza jurídica e política das CPIs como política legislativa de controle da administração pública. O método de abordagem utilizado no desenvolvimento da pesquisa foi o descritivo, fundamentado na leitura de doutrinadores e na análise de casos, para que, a partir da construção textual, possa-se ter respondido à problemática central da pesquisa com a hipótese prevista, qual seja, que as CPIs no Brasil se afiguram como instrumento institucional de política legislativa de controle externo da gestão pública brasileira, servindo para discutir, ouvir depoimentos, tomar informações diretamente a respeito de um assunto, com base no interesse público, além de investigar e analisar indícios de ilícitos de corrupção no governo, atribuindo a eles maior publicidade, pressão política e notoriedade sobre os seus trabalhos. A partir do estudo de casos, constatou-se, ainda, que as CPIs trouxeram importantes informações a fim de que a Polícia Federal e o Ministério Público Federal pudessem agilizar suas investigações, apurando no caso CARF, por exemplo, prejuízo de R\$ 6 bilhões aos cofres públicos, além de levantar omissões, constatadas nos casos HSBC e BNDES, que necessitam ser alteradas para que novas CPIs de alta repercussão não venham a passar pelos mesmos prejuízos decorridos de falhas na lei. Por fim, para alcançar estes resultados, foram adotados os procedimentos histórico, bibliográfico e descritivo, a fim de elaborar um estudo tanto teórico como prático do desenvolvimento da corrupção e das funções que uma CPI possui para auxiliar no controle de ilegalidades dentro do sistema administrativo brasileiro. O presente trabalho de dissertação se ajustou à linha de pesquisa de Políticas Públicas de Inclusão Social, ao passo que delimitou as condições e possibilidades de gestão dos interesses públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Comissão Parlamentar de Inquérito. Controle. Corrupção. Prevenção.

## ABSTRACT

The present thesis aimed to analyze the institute of Parliamentary Commission of Inquiry (CPI) as a legislative policy for external control of corruption in public administration in Brazilian system, demonstrating its effectiveness or not. An examination was done on the treatment given to those cases by the legislators, that is, the study of some CPIs which dealt with the harmful effects of corruption. In this sense, considering corruption as a phenomenon of diverse nuances in social, cultural, philosophical, political and institutional areas and in addition, it contaminates in a dramatic way the Good Public Administration, the problem that presented itself is: What are the conditions and possibilities of the Parliamentary Commissions of Inquiry to operate as a legislative policy for external control of Brazilian public administration, specially in the face of acts of corruption committed against public authorities? So, among the specific objectives, the functions and importance of the external control systems of the 1988 Brazilian post-constitution public administration were analyzed, the legal and political nature of the CPIs as a legislative policy to control public administration, working with its international and national aspects, as well as the identification of the conditions and possibilities of the CPIs as a legislative policy to control the Brazilian public administration in face of corruptive acts. The method used in the development of the research was hypothetico-deductive, based on the reading of scholars, so one can answer, from a textual construction, the central research problem with the hypothesis provided, which CPIs in Brazil appear as an institutional instrument of legislative policy for external control of Brazilian public management. Finally, in order to achieve this result, historical, bibliographic and analytical procedures were adopted to elaborate a theoretical and practical study of the development of corruption and the functions that the Parliamentary Commission of Inquiry has to assist in the control of illegalities within the Brazilian administrative system. These procedures provide the necessary support to the text in order to determine whether the public policies to control practices mismatch the public administration. This thesis is in conformity with the Public Policies of Social Inclusion research, delimiting the conditions and possibilities of management of public interests from the construction of policies of social inclusion, political participation and citizenship.

**Keywords:** Public Policies, Public Administration, Parliamentary Commission of Inquiry, Corruption, Prevention and Control.

## LISTA DE ABREVIATURAS

- BACEN** Banco Central do Brasil
- BNDES** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAMEX** Câmara de Comércio Exterior
- CARF** Conselho Administrativo de Recursos Financeiros
- CBE** Capitais Brasileiros no Exterior
- CF, CF/88** Constituição Federal Brasileira de 1988
- CGU** Controladoria Geral da União
- COAF** Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- COFIG** Comitê de Crédito e Financiamento às Exportações
- CPI, CPI'S** Comissão Parlamentar de Inquérito/Comissões Parlamentares de Inquérito
- CPIBNDES** Comissão Parlamentar de Inquérito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Mista de Inquérito
- CT/ CTN** Crédito Tributário/ Código Tributário Nacional
- CVM** Comissão de Valor Mobiliário
- DPF** Departamento de Polícia Federal
- FGE** Fundo de Garantia de Exportações
- HC** Habeas Corpus
- HSBC** Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
- ICIJ** Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos
- LDO** Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** Lei Orçamentária Anual
- MJ** Ministério da Justiça
- MMC** Mitsubishi Motors Corporation
- MPF** Ministério Público Federal
- N/D** Não Disponível
- OGX** Empresa de Óleo e Gás
- PAA** Plano de Ação Anual
- PF** Polícia Federal
- PGFN** Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
- PGR** Procuradoria-Geral da República

**PIC** Procedimento de Investigação Criminal

**PLS** Projeto de Lei do Senado Federal

**PPA** Plano Plurianual

**PRODASEN** Programa de Soluções de Tecnologia da Informação e de Comunicações para o Senado Federal

**RBS** Rede Brasil Sul

**RENEST** Refinaria Abreu e Lima

**RERCT** Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária

**RFB** Receita Federal Brasileira

**RIF** Relatório de Inteligência Financeira

**STF** Supremo Tribunal Federal

**TC's** Tribunais de Contas

**TCE** Tribunais de Contas Estaduais

**TCU** Tribunal de Contas da União

**TIM** Telecom Itália Mobile

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 SISTEMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>16</b>
2.1 O Controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito.....	17
2.2 As Diferenças entre Controle Interno e Controle Externo no Brasil Pós-1988 .....	28
2.3 Do Controle Parlamentar Direto ao Controle pelo Tribunal de Contas .....	38
<b>3 A Natureza Jurídica e Política das Comissões Parlamentares de Inquérito enquanto Instrumento de Controle da Administração Pública: Aspectos Internacionais e Nacionais.....</b>	<b>47</b>
3.1 Evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito no Âmbito Internacional e Nacional.....	48
3.2 Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil no Âmbito Doutrinário .....	57
3.3 Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito na Jurisprudência no Supremo Tribunal Federal .....	67
<b>4 CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO POLÍTICA LEGISLATIVA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM FACE DE ATOS CORRUPATIVOS .....</b>	<b>79</b>
4.1 A corrupção como fenômeno cultural no sistema administrativo do Brasil: conhecendo a sua construção e desenvolvimento.....	80
4.2 Estudos de Casos de Comissões Parlamentares de Inquérito.....	89
4.2.1 Comissão Parlamentar de Inquérito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) .....	91
4.2.1.1 Caso Bozzano .....	96
4.2.1.2 Caso Gerdau .....	97
4.2.1.3 Caso Brazil Trading .....	98
4.2.1.4 Análise Crítica.....	101
4.3 Comissão Parlamentar de Inquérito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	102
4.3.1 Caso Belo Monte.....	109
4.3.1.1 Caso Petrobras - Abreu e Lima.....	111
4.3.1.2 Análise Crítica .....	116
4.4 Comissão Parlamentar de Inquérito do Banco Hong Kong and Shanghai Banking Corporation - HSBC .....	117
4.4.1 Análise Crítica .....	135
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>137</b>

**REFERÊNCIAS .....156**

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é uma prática que ocorreu apenas no Brasil, mas, sim, em todos os países do mundo, sendo em alguns lugares com mais amplitude do que em outros. No Brasil, segundo alguns historiadores, a corrupção esteve presente em sua história desde o período de colonização, com a chegada dos portugueses em solo indígena, permanecendo, até os dias atuais uma ascensão cultural negativa que se intensificou e se multiplicou por meio de agentes que foram capazes de prejudicar todo um desenvolvimento político, social e econômico do país, ao atingirem diretamente investimentos públicos em vários setores, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, habitação, dentre outros, ferindo, com isto, os direitos fundamentais dos cidadãos. Infelizmente, tudo isso ocorreu para beneficiar fins espúrios próprios ou de terceiros.

Muito embora a corrupção não tenha sido um acontecimento por si só isolado no Brasil, também não foi uma particularidade de caráter único na esfera política, em razão de que esta prática ilícita também se encontrou presente nos setores privado, público, instituições sindicais, religiosas, organizações sociais e até mesmo em relações de caráter individual e coletiva. Nessa linha, percebeu-se que a prática da corrupção caminhou em conjunto com o surgimento deste território, intensificando-se gradativamente com o passar dos anos. Essa realidade sempre esteve presente na humanidade, sendo, em alguns países, com mais intensidade do que em outros.

A partir daí, entendeu-se ser importante estudar algum mecanismo que o sistema brasileiro possui como meio de operar investigações dentro da administração pública em face de atos corruptivos. Optou-se, assim, por trabalhar com o poder legislativo, que possui as CPIs como exercício para averiguar ilícitos.

Dessa maneira, como objetivo geral, buscou-se realizar uma análise acerca do instituto da CPI enquanto política legislativa de controle externo da corrupção na administração pública no sistema brasileiro. Para tanto, verificou-se o tratamento dado a três casos concretos federais tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal.

Como objetivos específicos, pretendeu-se analisar as funções e a importância dos sistemas de controle da administração pública brasileira pós-constituição de 1988, a natureza jurídica e política das comissões parlamentares de inquérito como política legislativa de controle da administração pública, além da identificação das condições e possibilidades das comissões parlamentares de inquérito como política legislativa de controle da administração pública brasileira em face de atos corruptivos.

Assim, o método de abordagem utilizado no desenvolvimento da pesquisa foi o descritivo, fundamentado na leitura de doutrinadores e da análise de casos.

Para tanto, foram utilizados os procedimentos histórico e bibliográfico e descritivo, a fim de elaborar um estudo tanto teórico como prático do desenvolvimento da corrupção e das funções que uma CPI possui para auxiliar no controle de ilegalidades dentro do sistema administrativo brasileiro.

Nesse sentido, a dissertação foi estruturada de forma que, no capítulo inicial, elaborou-se uma abordagem quanto aos sistemas de Controle Externo da Administração Pública brasileira pós-constituição de 1988, trabalhando, assim, com o Controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. É oportuna, por meio desse processo de evolução, a criação de meios que fossem capazes de investigar, constatar e impor o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, a fim de evitar o abuso de poder. Surgiram a partir dessas necessidades, alguns meios de controle, como o Interno e o Externo da Administração Pública e o Controle Parlamentar Direto, conforme poderá ser observado no decorrer do presente trabalho.

Em capítulo posterior, trabalhou-se com a natureza jurídica e política das CPIs enquanto instrumento de Controle da Administração Pública. Deu-se ênfase aos aspectos nacionais a respeito desse instituto, trabalhando-se com a história das CPIs e os seus desdobramentos, seus poderes e limites no Brasil em âmbito doutrinário e nas leis que o consagram para, na parte final do capítulo, estudar os poderes e limites das CPIs na jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, onde se fez uma análise dos limites formais e materiais que foram sendo introduzidos em conformidade com a evolução deste instituto. Com essa leitura, será possível entender o que o Poder Judiciário, no cenário

federal, vem procurando estabelecer a partir de seus entendimentos no cenário político-institucional.

E, por fim, trabalhou-se com as condições e possibilidades das CPIs como política legislativa de controle da administração pública brasileira em face de atos corruptivos, desenvolvendo, inicialmente, a corrupção como fenômeno cultural no sistema administrativo do Brasil. Dessa forma, foi possível compreender como essa prática ilícita se deu por meio de uma história cultural que se perpetuou ao longo dos anos na administração pública.

Por conseguinte, após essa análise da corrupção, foram realizados alguns aspectos pragmáticos das CPIs no Brasil como instrumento de controle da corrupção, estudando casos concretos investigados tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal. Esses casos causaram repercussão tanto no Brasil como no exterior, por envolverem grandes empresas que realizaram diversas condutas ilícitas que prejudicaram o sistema de administração pública brasileira. Com isso, foi afetada a sociedade e os indivíduos, que, diariamente, são surpreendidos com inflações e restrições de direitos em face dessas práticas que sopesam não só a boa administração pública do país, mas, também, a administração dos rendimentos das famílias brasileiras e estrangeiras que aqui vivem, passando por estreitas dificuldades as quais a Constituição Federal de 1988 só está assegurando formalmente. Isso preocupa toda a população que se vê distante de direitos mínimos que não estão assegurados.

Ao final, tem-se claro que a temática é complexa, no entanto, o presente trabalho, antes mesmo de ser conclusivo, pretendeu contribuir ao progresso e debate dos instrumentos de controle da corrupção na administração pública brasileira.

## **2 SISTEMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O Estado, diante de seus inúmeros fins e proposições, pode ser conceituado como uma pessoa jurídica territorial soberana, que se realiza e se concretiza por meio da sociedade. É também caracterizado por ser uma sociedade política que é construída a partir da vontade humana, que se constitui por meio de três elementos indissociáveis, denominados: Povo, Território e Governo Soberano, haja vista a unificação, regulamentação e conservação de sua entidade, além de seus interesses públicos peculiares.

Dessa forma, por ter sido construído vagarosamente, passou por aspectos tanto positivos e vulneráveis como por problemas sociais que ainda transcorrem na sociedade, dentre eles, a corrupção. Essa ilicitude é caracterizada por alguns doutrinadores, dentre eles, Rogério Gesta Leal (2013), como uma patologia social, que também é entendida como um fenômeno difícil de compreender e definir, haja vista que abrange diversos campos de conhecimento que, por consequência, se enraízam dentro do controle estatal. A dificuldade, no entanto, gira em torno de buscar saber em que medida poderá ser possível defender a existência de uma moralidade pública e outra privada, com a finalidade de gerar possibilidades de controle de tratamento curativo e preventivo de atos de corrupção.

Perante essa vulnerabilidade, é que o Estado busca atribuir funções que, de maneira organizada e licenciosa, sejam trazidas ao bem-estar do povo. Dessa maneira, procura-se trabalhar com a importância dos Sistemas de Controle Externo da Administração Pública Pós-Constituição de 1988.

Assim, abordar-se-á também o Controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, fazendo um relato histórico de como este Controle foi sendo instituído, pois, com o advento do Estado Democrático de Direito, deixou-se para trás a administração patrimonialista, tornando-se claro que os bens e receitas do Estado não seriam mais vistos como pertences do soberano, mas, sim, de toda uma coletividade. Nesse sentido, o Controle assumiu um papel importante na administração, de maneira a impor limites à

atuação do governo, orientando a melhor utilização dos recursos financeiros estatais com uma maior fiscalização.

Ocorre que, diante de inúmeras responsabilidades do Estado, fez-se pertinente distribuir esse Controle em Interno e Externo. Assim, será possível trabalhar, em momento posterior, com algumas diferenças entre esses dois institutos, a fim de que se consiga aclarar a importância de cada um deles para o desempenho da boa Administração Pública.

E, por fim, neste primeiro capítulo, far-se-á um esclarecimento a respeito do Controle Parlamentar Direto e do Controle pelo Tribunal de Contas, onde também será possível esclarecer a ideia de que estes dois mecanismos possuem relevante importância ao Controle Externo, além de efetivar uma fiscalização mais transparente dentro das atividades do Estado.

Diante dessas pontuações, procura-se esclarecer a importância de que o Estado carece de Controles que intercedam como agentes fiscalizadores de seus atos para que não ocorram defraudações em seu sistema. Para tanto, faz-se conveniente, iniciar trazendo uma breve perspectiva histórica do surgimento desses mecanismos de Controle.

Eis o tema desenvolvido.

## **2.1 O controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito**

Antes de trabalhar com o Controle da administração pública no Estado Democrático brasileiro, faz-se pertinente trazer a lume, em um primeiro momento, uma problemática que causa efeitos nefastos que prejudicam o bom desenvolvimento das atividades estatais, qual seja: a corrupção.

Assim, nas palavras de Leal (2013), a corrupção é uma patologia que abrange um tema de difícil compreensão e definição, assumindo por si, a necessidade de variados campos de conhecimento para o seu estudo e entendimento. Dentre eles, as áreas da filosofia, sociologia, direito e ciência política. A partir daí, percebe-se que inúmeros são os conceitos doutrinários que procuram trazer um melhor esclarecimento acerca desse assunto que necessita de um grande reflexo social por parte da população. Além disso, a

corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia (BITENCOURT; PASE, 2014).

E para trabalhar com os mecanismos de Controle da administração pública, é necessário, como dito anteriormente, analisar o avanço social da corrupção dentro do Estado brasileiro. Assim, historicamente, sua matéria se consubstancia em solo indígena com a prática de corrupção por parte de funcionários portugueses, que extorquiram preciosidades deste território, enganando seus habitantes, os índios, com materiais de pouca valia.

Após grandes retrocessos, instaurou-se o processo de colonização e exploração pelos portugueses, cujos interesses recaíam em aspectos econômicos, religiosos e políticos, nascendo, a partir daí, o processo de escravização dos índios e a extração das riquezas que aqui se encontravam.

Complementando, os primeiros registros de práticas de ilegalidades, nesse período, datam do século XVI, em que “funcionários públicos, ora encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões em face da coroa portuguesa, ao invés de cumprirem suas funções, praticavam o comércio ilegal de produtos brasileiros, tais como o pau-brasil, ouro, diamante, especiarias e tabaco” (BIASON, 2016, p. 01).

Em outro momento, ocorreu a extensa utilização da mão de obra escrava na agricultura brasileira e na produção de açúcar. Assim, de 1580 até 1850, a escravidão foi considerada imprescindível, pois mesmo que tenha havido a proibição do tráfico, mantinha-se tolerante a relação entre o governante com os traficantes que infringiam a lei (BIASON, 2016).

Com a proclamação da independência em 1822 e com a instauração do Brasil República, surgem no cenário nacional outras formas de corrupção, sendo algumas delas, a eleitoral e a de concessão de obras públicas. Entre vários momentos posteriores, continuaram-se proliferando atos corruptivos (BIASON, 2016).

Dentre eles, os períodos mais conhecidos são: o “voto cabresto”<sup>1</sup>, datado de 1889, com a proclamação da República; o “sistema de degolas”<sup>2</sup>, até 1930;

---

<sup>1</sup> O Voto Cabresto foi considerado um sistema tradicional de controle do poder político por meio do abuso da autoridade através da compra de votos ou da utilização da máquina pública.

<sup>2</sup> O Sistema de Degolas foi considerado como uma das maiores fraudes eleitorais ocorridas nas primeiras décadas da república. Seu objetivo era de contribuir para a eleição de

o Caso Capemi e Coroa-Brastel <sup>3</sup>, no período militar de 1964 até 1985; o caso do Impeachment do ex-presidente da república, Fernando Collor de Melo, em 1992<sup>4</sup>, (BIASON, 2016).

Em aspecto político, social e institucional, a corrupção foi e é, portanto, um difícil debate de se compreender e definir, em razão de que possui diversos campos de conhecimento, pois inúmeros são os conceitos que esclarecem esta prática. Logo, pode-se entender que a corrupção surge como uma ideia de destruição e degradação dos bens da administração pública.

Assim, a corrupção é entendida como uma relação social, que é também estabelecida por duas pessoas ou dois grupos de pessoas, compostos por corruptos e corruptores, com a intenção de transferir renda ilegal, tanto da sociedade como de fundo público, para a concretização de fins exclusivamente privados.

Relação essa que também abrange a troca de favores estabelecida entre os grupos ou pessoas e, comumente, ao pagamento dos corruptos com a utilização de propina ou de quaisquer outros tipos de incentivos, compactuados pelas regras do jogo e, em consequência, pelo sistema de incentivos que delas insurgem.

Diante dessas adversidades e de outras que posteriormente adviriam, induziu-se a compreensão de que as práticas corruptivas sempre reapareceram como um ciclo, em que se dá a impressão de que o problema é

---

candidatos indicados pelos coronéis. Dessa forma, muitos candidatos eleitos democraticamente eram impedidos de assumir o cargo, em razão de não terem sido indicados pelos fazendeiros de grandes fortunas, sendo por isso “degolados”, ou seja, impedidos de tomar posse.

<sup>3</sup> O Caso Coroa-Brastel foi aberto pela justiça no ano de 1985 em face do empresário Assis Paim Cunha e dos ex-ministros Delfim Neto e Ernane Galvêas. Em suma, os ex-ministros foram acusados de terem desviado recursos governamentais na forma de empréstimo da Caixa Econômica Federal ao empresário, no ano de 1981. Paim se tornou um dos homens mais ricos e de alta influência no Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, sendo dono de um império que faturava um bilhão de dólares por ano. Seu patrimônio se desfez sob a intervenção do Banco Central, o qual decretou liquidação extrajudicial do grupo Coroa-Brastel no ano de 1983.

<sup>4</sup> Em fevereiro de 1992, o irmão do então presidente, Fernando Collor de Mello, o empresário Pedro Collor de Mello revelou detalhes de uma rede de tráfico de influências no governo brasileiro. A partir daí, através das denúncias investigadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional, levaram a descoberta de uma rede de corrupção, em que na campanha, Paulo César Farias, o PC Farias, tesoureiro do então presidente, teria arrecado contribuições milionárias de empresários. A partir desta e de outras descobertas de esquemas ilícitos, resultaram no processo de Impeachment do ex-presidente da república que renunciou o cargo no mesmo ano, antes mesmo de findar o seu processo de cassação.

cultural, que se perfectibiliza com a ausência de controle, de punição, de cumprimento de lei e prestações de contas (BIASON, 2016).

Dessa maneira, havendo a necessidade de controlar essa patologia, fez-se necessária uma reestruturação do Estado de Direito para, a partir daí, insurgir a criação de novas medidas que atuem em prol da administração pública. Para tanto, faz-se imprescindível analisar a sua evolução nesse cenário, para demonstrar que a sua presença é um importante meio de contenção de atividades ilícitas, pois é sua responsabilidade assegurar os direitos que impõe à sociedade.

O Estado de Direito, nesse compasso, erigiu-se na Modernidade sob uma influência de revelações burguesas, em que se assume a feição de Estado Liberal, evoluindo, por conseguinte, com a variação paradigmática do bem-estar social, em que a atual concepção é amparada por matrizes democráticas.

Corroborando, o Estado de Direito pode ser entendido como aquele criado e regulado por uma constituição, onde o exercício do poder político venha a ser dividido entre órgãos independentes e harmônicos entre si, com o principal objetivo de controle recíproco, em que os cidadãos, titulares de direitos, devem opô-los ao próprio Estado (SUNDFELD, 2000).

Logo, subentende-se que o Estado de Direito, para ser legitimado, carece de uma regulamentação instituída por meio de sua constituição, devendo expor um conjunto de direitos exercidos pelo poder político que se generaliza entre os seus órgãos, os quais objetivam mútuo controle, a fim de que os cidadãos possam contrapô-los frente ao Estado.

De outra maneira, também se entende que não basta somente o atendimento formal a fim de obter conduta administrativa legal, haja vista que também se incide na Administração a ética que distingue o honesto do desonesto, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente.

Nesse contexto, no sistema da Administração Pública, concentra-se um poder que necessita regenerar-se a partir do poder comunicativo, ou seja, o direito não vem a ser apenas constitutivo para o código do poder que dirige o processo de administração, haja vista que ele simultaneamente forma o médium para a transformação do poder comunicativo em administrativo (HABERMAS, 1992).

Com isso, a presença do Estado Democrático de Direito deixou para trás a administração patrimonialista, tornando-se claro que os bens e receitas de Estado não seriam mais vistos como pertences do soberano, mas de toda uma coletividade para um possível atendimento de necessidades desta. Dessa maneira, o Controle assumiu um papel importante na Administração Pública, impondo limites à atuação do governo, orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis (PEREIRA, 2012). Além disso, fez-se imprescindível agir com maior transparência perante os atos de seus agentes públicos ante as diversas ilicitudes que se estabeleciam dentro do próprio Estado.

É nesse sentido que o Estado carece ser pensado e constituído a partir de suas particularidades sociais, culturais e econômicas, evidenciadoras de profundos défices de inclusão social e participação política (LEAL, 2006). Para o desenvolvimento de suas atividades técnico-burocráticas, o Estado/governo, enquanto instituição jurídica e política, vem, ao longo de sua constituição histórica, criando procedimentos e mecanismos que servem para a operacionalização de gestão que deve ser regulada por meio de normativas cogentes (LEAL, 1997).

De outra maneira, o conceito de Administração Pública tem-se sintetizado como um conjunto harmônico e sistêmico de princípios, regras e ações jurídicas que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente fins desejados ao Estado (MEIRELLES, 1998).

Nesse contexto, administrar corresponde a gerir serviços públicos, não significando somente prestar serviço, executá-lo, mas também governar, dirigir e exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil (MELLO, 1979). Logo, em virtude de tais razões, convencionou-se que a atividade de administrar os interesses públicos surge com o Estado, de maneira especial, em conjunto com o Estado de Direito, ou em uma acepção mais clássica, por meio de uma elaboração teórica de Montesquieu sobre a tripartição dos poderes, para se evitar e conter o abuso de poder por quem o detém; para se regular a conduta do Estado e mantê-la efetiva junto às disposições legais, com o intuito de proteger o cidadão contra abusos ou desvios dos detentores deste poder (LEAL, 2006).

É nesse contexto que surge o Controle da administração, criado por meio de normas elaboradas por representantes do povo, estabelecendo, assim, tipos e modos de Controle de toda a atuação administrativa, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados.

Em outras palavras, pode-se conceituar também que o Controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro. Além disso, é também inerente a qualquer forma de organização, haja vista que administrar engloba planejar, organizar, dirigir e controlar atos e recursos organizacionais, a fim de alcançar objetivos estabelecidos (BONOMO, 2008).

Atualmente, tornam-se mais instrumentalizados esses sistemas de Controle que acompanham o aumento da preocupação com o controle das atividades administrativas, que estão frente à maior intervenção na sociedade, seja pela prestação de serviços, como pela atividade regulatória da economia. Com efeito, novas modalidades de Controle dos atos administrativos são criadas, eis que a própria sociedade provoca a atualização de mecanismos de censura de atos ilegais da administração pública (BONOMO, 2008).

De outra banda, por meio dessa concepção de Estado e da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, no caso brasileiro, pode-se dizer que o Controle da Administração Pública remete a um poder de fiscalização e correção, desempenhados por órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como pelos cidadãos, com o escopo de garantir a conformidade de sua atuação com princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico, como garantia para os administrados e para a administração (BONOMO, 2008).

A partir dessas perspectivas, percebe-se que o Controle passou por uma série de transformações até se formalizar em uma concepção de instrumento institucional, capaz de gerir os recursos do poder estatal. Dessa maneira, passa-se a trabalhar, agora, com algumas espécies de desdobramentos desse mecanismo de fiscalização.

Conforme mencionado anteriormente, o Controle da Administração Pública é caracterizado por alguns doutrinadores como um conjunto compilado a partir de derivações jurídicas e administrativas, dos quais se exerce a revisão

---

<sup>5</sup> CF, CF/88.

da atividade administrativa em qualquer das esferas do poder. Partindo, então, da CF/88, que trata destas distinções e harmonias entre os controles, fez-se necessário trabalhar mais a fundo com esta questão.

Inicialmente, pode-se entender que o critério de classificação geral sobre os tipos de Controle da Administração Pública baseia-se na identificação do órgão que exerce tal controle. Dessa maneira, pode ser Administrativo, se o órgão que vai realizar for administrativo; Legislativo, se a sua realização venha a ocorrer por meio do Poder Legislativo e, Judicial, em caso de ser exercido através de órgão da esfera judiciária (SILVA, 2002).

Nesse sentido, a doutrina é pacífica quanto à importância dos meios de controle das atividades do Poder Público, sendo divergente no tratamento do tema no que se refere à taxionomia. Assim, o Controle da Administração Pública sofre classificações doutrinárias, em razão de que existem diversas formas de controle (BONOMO, 2008).

Por todas essas razões, a CF/88 1988 se reapropria de máximas de igualdade e de liberdade reconceitualizadas, assimilando anseios de participação da sociedade, onde se delineia um novo projeto de Estado, que procura manter premissas de legalidade e de separação de poderes e incorporando o componente democrático (PIRES; NOGUEIRA, 2016).

Corroborando, o Controle da Administração Pública brasileira encontra balizas em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, entre os quais sobressaem: o artigo 70<sup>6</sup>, ao estabelecer o Controle Interno de cada poder, o Externo, ora exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas; o artigo 74<sup>7</sup>, o qual prevê que os Poderes Legislativo,

---

<sup>6</sup>Artigo 70 da Constituição Federal de 1988: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

<sup>7</sup>Artigo 74 da Constituição Federal de 1988: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão

Executivo e Judiciário devem manter Controle Interno de forma integrada, atribuindo a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a legitimidade para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (parágrafo segundo); e o artigo 5.º, inciso XXXV<sup>8</sup>, do qual se infere o princípio da universalidade da jurisdição, ora alçado à condição de cláusula intangível, constituindo suporte para o exercício do controle jurisdicional (PIRES; NOGUEIRA, 2016).

Medauar (2000), apoiando-se na adoção de critérios do agente controlador distingue as espécies de controle incidentes sobre a Administração, acenando a existência do “Controle Interno”, o qual é exercido por meio da própria Administração sobre seus órgãos e suas entidades e, do “Controle Externo”, ora realizado por instituições políticas, instituições técnicas e instituições jurídicas. É através disso que nasce a conformação tríade, qual seja, “Controle Jurisdicional”, “Controle Interno pela própria Administração” e “Controle Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas”, complementados por mecanismos de atuação popular, cujas peculiaridades indicam a conveniência de um estudo individualizado.

Nessa linha, o Controle da Administração Pública procura assegurar legitimidade dos seus atos, a correta conduta funcional dos agentes e a garantia dos direitos dos administrados. Pode ser definido como um conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Executivo e ainda o povo, possam exercer o papel fiscalizatório, de orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder (MONTEIRO, 2012).

Oportuno salientar que uma das finalidades do Controle da Administração Pública é a de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência, que são impostos por meio do nosso ordenamento jurídico (MONTEIRO, 2012).

---

institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

<sup>8</sup> Artigo 5.º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

No entanto, ao tratar da expressão “Controle da Administração Pública”, não se pode deixar confundir com a expressão “Controle Administrativo”, pois em que pesem algumas posições contrárias, a primeira expressão trabalha com a questão da administração em sentido amplo, de modo a abranger variados tipos de controle que são exercidos dentro da Administração Pública (PEREIRA, 2012).

Além disso, quando o próprio Poder exerce a fiscalização sobre os seus próprios atos administrativos, anulando os atos ilegais e revogando os inconvenientes e inoportunos, estar-se-á diante do “Controle Administrativo”, sendo conveniente dizer que este controle é um Controle Interno, pois consiste no poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce quando pratica a autotutela por meio dos seus próprios atos, ou seja, deriva do poder-dever de autotutela que a Administração vem a ter sobre os seus próprios atos (PEREIRA, 2012).

Como o Controle Administrativo é aquele que permite que a Administração fiscalize e reveja os seus próprios atos, particularmente é exercido por meio de uma fiscalização hierárquica, que ocorre no momento em que os órgãos superiores fiscalizam os inferiores, o qual tem como fundamento o exercício do poder hierárquico (PEREIRA, 2012).

Ocorre também que esse controle pode ser exercido por meio da apresentação de recursos administrativos, os quais geralmente são interpostos pelos próprios administrados, como um pedido de reconsideração, uma reclamação administrativa ou até mesmo, um recurso hierárquico. Por meio desta interposição dos recursos, o interessado pleiteia, junto aos órgãos públicos, a revisão de determinado ato administrativo que lhe prejudica, a fim de que o ato seja revisto pela própria Administração (PEREIRA, 2012).

Quanto às formas de Controle na Administração Pública no Estado de Direito, cite-se o Controle Preventivo ou Prévio (*a priori*), o qual é identificado antes da realização da despesa. Exemplo disso é o da liquidação da despesa. Tal modo de controle é o mais antigo, no entanto, obstina a máquina administrativa, suspendendo a eficácia do ato até a sua análise pelo órgão competente (NASCIMENTO, 2005). Seus exemplos podem ser encontrados na própria Constituição Federal de 1988, quando sujeita determinados atos do Poder Executivo à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou

de uma de suas casas (arts. 49<sup>9</sup>, II, III, XV, XVI e XVII, e 52<sup>10</sup>, III,IV e V) O Controle Concomitante é efetuado em concomitância com a realização da despesa. É considerado o mais eficaz, haja vista o ato tido como irregular ser sobrestado durante a sua consecução. Corresponde àquele que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária por meio do sistema de auditoria, levando ao entendimento de que se trata de um tipo de controle que acompanha a atuação administrativa no momento em que ela ocorre. Como exemplo, trazem-se as auditorias do Tribunal de Contas, a fiscalização de concursos públicos e os procedimentos licitatórios, dentre outros (NASCIMENTO, 2005).

O Controle Subsequente ou Corretivo (*a posteriori*) é o controle feito posteriormente ao ato da despesa, sendo a forma mais comum e, também considerada a forma mais ineficaz, haja vista que verifica as contas de um gestor terminada a sua gestão (NASCIMENTO, 2005). São exemplos disso, a aprovação, a homologação, a revogação e a convalidação (BONOMO, 2008). Em síntese, é o controle posterior, cujo objetivo é rever os atos já praticados, a fim de corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los, abrangendo atos como os da aprovação, da homologação, da anulação, da revogação ou da convalidação.

Importante discorrer que o controle pode obedecer ao critério de classificação trazido pelo modelo gerencial, por meio do qual se poderia denominar controle de processo ou de resultados, consoante ênfase dada a este ou àquele aspecto de gestão. Este controle de processo se concentra na

---

<sup>9</sup> Artigo 49 da Constituição Federal de 1988: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”.

<sup>10</sup> Artigo 52 da Constituição Federal de 1988: “Compete privativamente ao Senado Federal: III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”.

atuação da análise de processos, não mantendo nenhuma vinculação com os resultados a serem atingidos, enquanto o controle de resultados busca sempre objetivos de organização mais amplos, em que o enfoque recai de forma prioritária sobre os resultados (SILVA, 2002).

Já quanto à natureza do controle, o ordenamento jurídico possui o Controle de Legalidade, que é aquele que verifica a conformidade da conduta administrativa com as normas legais que a regem. É importante também salientar que esse controle pode ser externo e interno. Assim, vale dizer que a Administração o exercita de ofício ou mediante provocação, em que o Poder Legislativo o efetiva em casos constitucionalmente previstos. Já no Poder Judiciário, ocorre por meio da ação adequada. Logo, por esse controle, o ato ilegal e ilegítimo somente pode ser anulado e não revogado.

O Controle do Mérito, por sua vez, realiza-se por meio da verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa. Assim, a competência para exercê-lo é da administração e, em casos excepcionais expressos na Constituição, ao Legislativo, porém nunca ao Judiciário.

Nessa linha, interessa também saber que os Tribunais de Contas encontram-se, no chamado Controle Legislativo sob o aspecto financeiro, que pode ser tanto Interno como Externo, haja vista que se situa em administração diversa daquela onde a conduta ou o ato administrativo se originou.

Assim, o Controle Financeiro, por exemplo, é desempenhado por intermédio do Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, haja vista que este controle cuida da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legitimidade, à legalidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas (artigo 70, *caput* e artigo 75, ambos da Constituição Federal de 1988) (BONOMO, 2008).

Quanto à localização do órgão controlador, cita-se o Controle Interno, que é o controle em que cada um dos poderes exerce sobre sua própria atividade administrativa. Assim, a própria administração pública dispõe de mecanismos de aferição de sua atividade (BONOMO, 2008).

Além disso, pode-se afirmar também que é aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada dentro da própria

administração, sendo exercido de maneira integrada entre os poderes. A responsabilidade é solidária dos responsáveis pelo Controle Interno, quando deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas da União de qualquer irregularidade ou ilegalidade.

O Controle Externo, por sua vez, é exercido por um dos poderes sobre o outro, ou seja, o controle da administração direta sobre a indireta. Ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em administração diversa daquela de onde a conduta administrativa tenha se originado. Assim, ocorre o controle do judiciário sobre os atos do executivo em ações judiciais, bem como a sustação de ato normativo do Poder Executivo pelo Legislativo. São exemplos desse controle, a fiscalização contábil, a financeira e a orçamentária (artigo 71 da Constituição Federal de 1988), que preveem o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (BONOMO, 2008).

A partir do discorrido acima, percebe-se que a administração pública prescinde da existência de controles que verifiquem sua atuação no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, portanto, extremamente necessário que sejam mantidas as suas atividades em conformidade com as regras constitucionais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, prossegue-se trabalhando com os Controles Interno e Externo no Brasil Pós-1988.

## **2.2 As diferenças entre controle interno e controle externo no Brasil Pós-1988**

Pretende-se, aqui, analisar as diferenças dos Controles Interno e Externo no Brasil Pós-1988. No entanto, faz-se necessário trazer uma breve introdução sobre algumas questões pertinentes, como é o caso da atuação do Controle no âmbito brasileiro, por exemplo. Assim, o Controle da administração pública, em termos gerais, pode ser considerado como um mecanismo de balanceamento que une o Estado à Sociedade, em busca da transparência de seus atos de gestão, englobando aí a fiscalização dos operadores que coordenam suas atividades.

Em outras palavras, esse Controle, perante a administração pública e seus administrados, é criado com a intenção de equilibrar a relação existente

entre Estado e Sociedade, fazendo surgir do Estado as suas funções próprias. Em contrapartida, seus atos são exercidos por intermédio de órgãos, que estão ligados aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, em conformidade com os princípios da eficiência administrativa e da superveniente eficácia dos seus atos, o poder estatal se vê gerido de mecanismos de controles das atividades estatais, que são criados em necessidade de se resguardar a própria administração pública, que engloba a defesa dos direitos e garantias coletivos.

Dessa forma, são criados, pela CF/88, dois tipos de mecanismos: o Controle Interno e o Controle Externo. O controle Interno, inicialmente, é também conhecido como Controle Administrativo e tem por finalidade o acompanhamento da execução das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados à administração, obtendo, como foco principal o cumprimento dos respectivos objetivos, além da observância aos princípios constitucionais que são estabelecidos para os atos e fatos no âmbito da gestão pública.

Além disso, é importante observar que ele se vê fundamentado no poder de autotutela, que em termos gerais, tem por conteúdo normativo a prerrogativa que a Administração Pública possui de se manter permanentemente controlada em relação aos seus próprios atos (MAFFINI, 2010).

Assim, os aperfeiçoamentos de efetivas atividades do sistema de Controle Interno possibilitam a Administração revogar ou alterar os seus próprios atos, além de punir os seus agentes com as penalidades estatutárias. No entanto, a Administração só revoga o ato ilegal e revoga ou altera o ato legal considerado ineficiente, inoportuno ou inconveniente se este ato vier a ser passível de supressão ou de modificação.

Ademais, a CF/88 dispõe, em seu artigo 74<sup>11</sup>, que todos os poderes governamentais deverão manter, de forma integrada, o Sistema de Controle

---

<sup>11</sup> Artigo 74, da Constituição Federal de 1988: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de

Interno, o qual se resume em um conjunto de unidades técnicas que, em âmbito federal, por exemplo, são articuladas por meio da Controladoria-Geral da União, para orientar o bom desempenho de atribuições do Controle Interno.

Além disso, esse sistema também abrange atividades de avaliação do cumprimento de metas que estão previstas no Plano Plurianual, em execuções dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como a avaliação da gestão dos administradores públicos federais que utilizam como instrumentos a auditoria, a fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial.

Assim, vislumbra-se que o Controle Interno tornou-se um importante mecanismo de consecução institucional, que compreende todos os atos da administração. Esse sistema adota também o processo de individualização, esclarecendo que o controle recai sobre cada agente da administração, contanto que seja responsável por bens e valores públicos (MACHADO JR.; REIS, 1995).

E sobre esses agentes responsáveis pelo Controle Interno, a CF/88 é tácita ao estabelecer que, ao tomarem ciência de irregularidades, devem denunciá-las perante o seu respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

E, ainda, com relação ao exercício das funções do Controle Interno por parte dos poderes que o exercem, pode-se afirmar que são evidentes os seus avanços na Constituição Federal de 1988, através da ampliação da abrangência do controle, da inclusão do controle social e da avaliação do cumprimento de metas do governo. Dispõe, portanto, o artigo 74<sup>12</sup> da CF/88

---

qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>12</sup> Artigo 74, da Constituição Federal de 1988: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou

que: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (BRASIL, 1988).

Assim, conforme aponta Maffini (2010), costuma-se apontar como um fundamento constitucional do controle interno o artigo 74 da Constituição Federal de 1988. Esse preceito, no entanto, trata do controle interno em uma feição mais financeira e orçamentária, motivo pelo qual se deve considerar que o controle interno se destaca por ser ainda mais amplo do que o disposto na regra constitucional. Além disso, promove a sindicabilidade de temas orçamentários ou paraorçamentários, tratando também de questões que extrapolam a regularidade financeira do Estado.

Portanto, o Controle Interno ou Administrativo - tanto hierárquico (se entende aqui por controle hierárquico, o que existe dentro de uma mesma entidade personalizada da Administração, entre autoridades e órgãos públicos. Trata-se, portanto, do controle que é promovido pelas autoridades ou órgãos superiores em relação às autoridades ou aos órgãos inferiores, dentro do escalonamento legalmente previsto), quanto finalístico (que corresponde ao vínculo entre controle ou de tutela existente entre a pessoa política da Administração Pública indireta) – possuem características marcantes que merecem ser ressaltadas, pois dizem respeito à iniciativa do controle, bem como o momento em que é realizado e ao tema objeto do controle (MAFFINI, 2010). Nesse contexto, é oportuno trazer alguns elementos que são relevantes ao gestor público, a fim de cumprir os ditames legais, bem como reduzir eventuais riscos de controle em sua gestão interna.

O primeiro é a manualização das rotinas internas, entendido como o procedimento em que todas as burocracias internas dos diversos setores devem estar definidas, disponibilizadas e descritas, haja vista que os procedimentos internos podem ser assimilados e executados de forma correta por meio de qualquer empregado/servidor.

O segundo é a fixação de responsabilidades, que devem estar claras e previamente definidas. Os manuais internos devem procurar descrever as

---

sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

atribuições dos setores e dos empregados de forma a permitir a apuração de responsabilidades.

O terceiro é a segregação de função, sendo um dos mais importantes princípios do Controle Interno, pois define que uma mesma pessoa não pode ocupar mais de uma função dentro do sistema, quando essas forem incompatibilizadas, tais como as funções de acesso aos ativos e registros contábeis.

O quarto é o rodízio de pessoal, sendo que, neste caso, uma superveniente distribuição de empregados e servidores dentro de organizações visa à eliminação ou amenização da formação de conluio ou a detecção de erros e fraudes.

O quinto é o custo do controle versus benefícios, eis que, no momento em que há a implementação de Controles Internos, deverá haver uma proporcionalidade de custos versus benefícios, entre estes custos. Logo, os custos sobre Controle Interno não deverão vir a exceder benefícios, pois devem ser implantados mecanismos mais sofisticados.

O sexto é o Confronto dos Ativos com os Registros. Neste caso, estabelece-se procedimentos burocráticos, a fim de que os ativos sejam periodicamente confrontados de acordo com os registros contábeis, para prevenir possíveis desfalques e até mesmo registros incorretos.

O sétimo é a Restrição de acesso aos Ativos, em que a entidade deve inibir a acessibilidade de empregados aos seus ativos. Logo, nesse caso, a restrição poderá ser física ou mediante documentos de autorização.

O oitavo é a auditoria interna. Quando aplicável, deve-se procurar certificar que os Controles Internos (normas internas) estão sendo obedecidos na prática, de maneira a avaliar a necessidade de novas normas internas e, se necessário, sugerir mudanças, caso haja necessidade.

O nono é a integração do sistema. Assim, em um sistema de controle que seja integrado, autoriza-se que uma área controle a outra, a fim de que se dificulte a ocorrência de fraudes, para permitir apenas o registro de transações autorizadas, mediante seus valores corretos e dentro do período de competência.

Complementando, são também instrumentos básicos para o exercício de controle: o Plano Plurianual<sup>13</sup>; a Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>14</sup>; o Orçamento Anual e suas alterações; o Plano de Ação Anual<sup>15</sup> – parcela do PPA a ser executada no Exercício Financeiro correspondente, em conformidade com a LDO e os limites contidos no Orçamento e as suas alterações; a Programação Orçamentária, Financeira e Física; os Programas de trabalho dos órgãos e das entidades da administração estadual; os Regimentos e Regulamentos dos Órgãos e das Entidades da Administração, tendo em vista as suas missões e finalidades; os Convênios, Contratos, Acordos e Documentos similares lavrados pelo Estado; as Normas de Planejamento, de Orçamento, de Administração Financeira, de Contabilidade, de Controle Interno, de Administração Tributária, de Administração de Pessoal, de Administração de Bens, de Administração de Material, de Administração de Serviços, de Administração de órgãos e Entidades da Administração, Normas dos órgãos Centrais dos Sistemas de Atividades Finalísticas e outras relacionadas com os Processos de Gestão; os Planos de Contas; os Padrões e Indicadores de Desempenho; as Prestações e Tomadas de Contas; os Relatórios, Demonstrações e Análises Contábeis; os Relatórios, Demonstrações e Análises sobre a execução do Plano Plurianual, Programas, Empreendimentos, Projetos e Atividades; os Relatórios de Inspeções e os Relatórios de Auditoria.

A partir do que fora acima destacado, percebe-se que o Controle Interno pode contribuir de forma efetiva na transparência das contas públicas, partindo, assim do princípio de que o mesmo pode ser entendido como um instrumento de *accountability*<sup>16</sup>, haja vista que é por intermédio da Administração Pública que o Estado dispõe de elementos necessários para programar as prioridades de Governo.

O Controle Interno se funda, portanto, em razões de ordem administrativa, jurídica e até mesmo política, pois sem controle não haveria responsabilidade pública aos malfeitores que corrompem o sistema estatal brasileiro.

---

<sup>13</sup> PPA.

<sup>14</sup> LDO.

<sup>15</sup> PAA.

<sup>16</sup> É a responsabilidade com ética e remete à obrigação, transparência de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

É nesse contexto, que o Controle Interno trabalha na organização, compreendendo o planejamento e o orçamento dos meios, a execução das atividades planejadas e a avaliação periódica da atuação.

Por sua vez, o Controle Externo é um controle exercido por intermédio de órgãos independentes ao Poder Executivo. É desempenhado por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuem o condão de fiscalizar as ações da administração pública e o seu funcionamento. Em síntese, seu Controle Jurisdicional compreenderá a apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais, bem como omissões por parte da administração pública.

Em outras palavras, esse controle é considerado externo quando vier a ser efetivado por um poder sobre o outro, ou seja, quando houver, por parte de cada um dos três poderes, a ocorrência de fiscalização recíproca. Porém, há de se ressaltar que cada um deverá exercer suas funções típicas e atípicas com harmonia.

Nessa linha, entende Alencar (2010), por exemplo, que o controle é considerado externo quando for efetivado por meio de um poder sobre o outro. Além disso, entende que esse controle poderá se dar em diversas vertentes, conforme o princípio da separação das funções do Estado, pois atenta-se que as funções do Estado são exercidas por meio de órgãos da soberania (Legislativo, Executivo e Judiciário). No entanto, cada um exerce suas funções típicas e atípicas, onde a harmonia entre os poderes do Estado pressupõe um sistema de controles recíprocos ou interferências legítimas.

Nessa linha, o artigo 70 da CF/88 aponta matérias que são objeto do Controle Externo, sendo elas: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública:

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 2013, p. 92).

Em razão de ser exercido pelo Congresso Nacional, cujo atributo é de representar o povo, há quem entenda que este processo de fiscalização das contas públicas é também considerado uma fiscalização popular indireta. No entanto, mesmo que o aparelhamento brasileiro seja complexo, houve a necessidade de se criar um órgão auxiliar, nascendo, assim, o Tribunal de Contas da União. Esse procedimento, igualmente, exerce atribuições de órgão técnico, que possui natureza administrativa, cujo auxílio prevalece em controlar as contas públicas do Estado (ALENCAR, 2010).

Essas atividades de fiscalização são de grande importância para a convalidação dos atos administrativos, principalmente quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Assim, demonstra-se alguns fatores conceituais desse tipo de fiscalização.

A primeira é a fiscalização contábil, que se refere aos procedimentos que são necessários para a avaliação e certificação daquilo que a contabilidade do órgão registra, adequada e fidedignamente, como os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, bem como a validação de transações registradas.

A segunda é a fiscalização financeira, que se ocupa em verificar se a administração de recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só quanto à arrecadação, gerenciamento e à aplicação de recursos, mas também com relação à regularidade de renúncia de receitas e concessões de auxílios e subvenções.

A terceira é a fiscalização orçamentária, em que se procura observar, se as despesas foram previstas na Lei Orçamentária Anual e, se irão ser fielmente executadas, de maneira a confrontá-las com a LDO e o PPA, com o intuito de garantir o fiel cumprimento de programas traçados por representantes do povo.

A quarta é a fiscalização operacional, que é entendida como o processo de acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelos órgãos para alcançar os objetivos institucionais, de maneira especial com relação aos aspectos de economia, eficiência e eficácia.

A quinta é a fiscalização patrimonial, a qual diz respeito não somente ao controle de bens móveis e imóveis, mas também de créditos, títulos de renda,

participação e almoxarifados, bem como dívidas e demais acontecimentos que venham a afetar o patrimônio.

Depreende-se, diante disso, que a CF/88 tratou de apresentar a cada órgão um processo de fiscalização, os quais são responsáveis por avaliar se as atividades estatais estão sendo desenvolvidas de maneira correta, em conformidade com o desenvolvimento da boa administração pública.

Nessa linha, segundo o artigo 71<sup>17</sup> da CF/88, o Controle Externo ficará a cargo do Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Além disso, ampliou-se também a matéria perante a administração pública, caracterizando-o como um controle político de legalidade contábil, financeira e orçamentária, cabendo investigar: proibidade dos atos da

---

<sup>17</sup> Artigo 71, da Constituição Federal de 1988: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

administração; regularidades dos gastos públicos e do emprego de bens, dinheiros públicos, valores e, fiel execução do orçamento.

Complementando, o Legislador Constitucional criou normas cuja finalidade é dar visibilidade em relação à aplicação de recursos públicos, atribuindo ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, uma verificação técnica de números que compõem relatórios administrativos de prestação de contas pelos agentes públicos.

E, em caso de haver alguma irregularidade, será formada uma Comissão mista de Deputados e Senadores, diante do indício de despesas não autorizadas, ainda mesmo que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, podendo solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo estabelecido de cinco dias, preste os esclarecimentos que foram necessários, conforme o artigo 72<sup>18</sup> da CF/88.

E, entendendo o Tribunal que seja irregular a despesa, a Comissão irá propor ao Congresso Nacional a sua sustação, caso perceba que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública. A partir disso, percebe-se que o Controle Externo atua de forma geral em comparação com o Controle Interno, fiscalizando os atos praticados por seus representantes e os repassando aos órgãos competentes para que realizem as investigações necessárias.

Na visão de Meirelles (1998), o Controle Externo tem por atribuição comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens e valores e dinheiros públicos, além da fiel execução do orçamento.

Com isso, depreende-se que o Estado, para ter seus recursos geridos de uma maneira transparente, necessita do Controle Externo como um mecanismo fiscalizatório, a fim de inibir atos ilícitos por parte de seus agentes.

---

<sup>18</sup> Artigo 72, da Constituição Federal de 1988: A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Portanto, depreende-se do que fora estudado anteriormente, que a função do Controle da Administração Pública é o de equilibrar a relação existente entre o Estado e a Sociedade, fazendo surgir daí a obrigação do Estado em fiscalizar a sua atividade administrativa, que, em parte, é evitada de práticas ilícitas que afetam suas funções, pois ela por si só não consegue desenvolver seu papel sem a presença de agentes que sejam capazes de representá-la. E são esses agentes que se utilizam de suas funções com o poder público para dizimá-lo em favor próprio ou de terceiros.

Nesse sentido, houve a necessidade do Estado em criar mecanismos que fossem capazes de investigar e suprimir essas atividades ilícitas, surgindo, assim, na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 a 74, os controles Interno e Externo, responsáveis por desenvolver as atividades fiscalizatórias sobre atos que envolvem a Administração Pública. A partir daí, passa-se a trabalhar com o Controle Parlamentar Direto ao Controle pelo Tribunal de Contas.

### **2.3 Do controle parlamentar direto ao controle pelo tribunal de contas**

Pretende-se, aqui, realizar uma análise do Controle Parlamentar Direto ao Controle pelo Tribunal de Contas. Assim, em linhas gerais, o Controle Parlamentar Direto é aquele realizado por intermédio do Poder Legislativo e, desempenhado por meio de seus parlamentares, com a função de fiscalizar, em conjunto com o Tribunal de Contas, o Poder Executivo, sem haver entre ambos qualquer forma de subordinação<sup>19</sup> (MEDAUAR, 2012).

O controle que é exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública consiste, junto com a elaboração de leis, em uma das atribuições

---

<sup>19</sup>Conforme salientam Martins (MARTINS, 2009, p. 326), Alexandrino e Paulo (ALEXANDRINO E PAULO, 2009, p. 789), Medauar (MEDAUAR, 2009, p. 401), e Lenza (LENZA, 2009, p. 447). Ademais, a questão da ausência de subordinação já foi abordada na Medida Cautelar formulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715-3 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 3.715-3 MC/TO – Tocantins. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Requerido: Assembléia Legislativa do estado do Tocantins. Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2005, DJ 25/08/2006. LEXSTF v. 28, n. 333, 2006, p. 79-92).

típicas constitucionalmente delegadas ao poder ao poder legislativo, devendo ser exercido na forma e nos limites prescritos, sob a ameaça de violação do artigo 2.º da Constituição Federal de 1988, que assegura a separação dos poderes.

A partir daí, percebe-se que a autora busca enfatizar que o controle legislativo tem por uma de suas atribuições a elaboração de leis, devendo ser exercida de forma independente e harmônica, ao mesmo passo que os poderes executivo e judiciário. No entanto, ao longo da leitura, perceber-se-á que, mesmo que os poderes atuem de forma independente, terão prerrogativas para serem acionados no momento em que houver irregularidades que comprometam a administração pública. Assim, quando forem comprovadas, por exemplo, atividades ilícitas no poder executivo, terão o poder legislativo, o exercício para instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito que busque investigar aqueles atos trazidos para análise.

Nesse sentido, o Controle Parlamentar Direto, em âmbito federal, será exercido por meio do Congresso Nacional, em âmbito estadual, será exercido por meio da Assembleia Legislativa, em âmbito do Distrito Federal, será exercido por meio da Câmara Distrital e, em âmbito municipal, será exercido por meio da Câmara de Vereadores, sendo todos os atos fiscalizados por meio do Tribunal de Contas. Além disso, suas atribuições se voltarão aos atos de fiscalização e controle do Poder Executivo e, de forma geral, aos atos da Administração Pública.

É importante também esclarecer que esse Controle, por sua vez, não pode exorbitar as hipóteses que lhe são previstas constitucionalmente, sob pena de ofender a lei e aos princípios que o embasam. Ademais, como destacado anteriormente, seu Controle alcançará ainda os órgãos do Poder Executivo e entidades da Administração Indireta e o Poder Judiciário (neste caso, somente quando vem a executar a função administrativa).

Esse controle-fiscalização possui ainda, como uma de suas atribuições, a verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei, possuindo, para tanto, duas vertentes que se denominam de Controle Político e Controle Financeiro da Administração Pública.

O Controle Político, por sua vez, se dá por meio da possibilidade de fiscalização dos atos ligados à função administrativa e organizacional. Objetiva

proteger os interesses do Estado e da coletividade, tanto em aspectos de legalidade como sobre a conveniência e oportunidade de medidas do Executivo, sendo efetivado por meio dos limites que são permitidos pela Constituição.

Refere-se, portanto, “às disposições constitucionais que estabelecem hipóteses do Controle Parlamentar Direto, sendo exercido pelos parlamentares, pelas mesas das casas legislativas, ou por comissões parlamentares, tendo como fundamento, portanto, a Constituição Federal” (CARVALHO FILHO, 1997, p. 567).

É por meio destes procedimentos que é possibilitado ao Poder Legislativo examinar atos do Poder Executivo, de forma a verificar a gestão da Administração Pública, tomando, assim, as medidas que venham a ser necessárias (MORAES, 2008). Dentre suas características, uma das mais marcantes é a de que esse Controle possui o poder de fiscalizar e decidir sobre os atos que estão ligados à função administrativa (CARVALHO FILHO, 1997).

E isso vem a se dar, em conformidade com o sistema de representatividade política, formulado através do parágrafo único do artigo 1.º, da CF/88, a qual destaca que é o Poder Legislativo, em seus fins, que emite a vontade do povo por meio da representação popular. Logo, nada mais natural que, para o equilíbrio do sistema da divisão de funções, seja outorgada essa função de fiscalização ao Poder Legislativo (CARVALHO FILHO, 1997).

O Controle Financeiro, por sua vez, cuida da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das entidades da Administração Direta e Indireta, no que se refere à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e renúncia de receitas (PESTANA, 2008).

Para tanto, a fim de fortalecer esse mecanismo de gerência econômica, fez o legislador constituinte também menção a um meio que auxilie o Controle Financeiro na gerência de suas atividades, sendo denominado de Sistema de Controle Interno. Por sua vez, esse Sistema trata de fiscalizar internamente cada órgão do Poder, em conformidade com o artigo 70, *caput*<sup>20</sup>, da CF/88, que

---

<sup>20</sup> Artigo 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

dispõe que é de necessária importância que existam órgãos destinados a verificar a destinação dos recursos do erário (CARVALHO FILHO, 1997).

Nesse contexto, o Controle Financeiro visa à criação de condições que sejam favoráveis para a eficácia do Controle Externo, a fim de assegurar a regularidade sobre a realização da receita e da despesa, para possibilitar o trabalho, bem como a avaliação dos respectivos resultados (MEIRELLES, 2010).

Nessa linha, a partir do desdobramento do Controle Parlamentar em Controle Político e Financeiro, pode-se entender que este mecanismo busca garantir que as decisões dos representados venham a ser firmados concretamente por intermédio da Administração Pública. Ademais, os princípios e normas que buscam orientar e fortalecer o exercício da função administrativa são a expressão e representação da vontade popular que se faz materializada pelo Poder Legislativo.

Com isso, há certa necessidade de assegurar que os interesses dos representados sejam trazidos por seus representantes políticos aos gestores públicos, de modo a evitar que a Administração Pública venha a procurar satisfazer somente interesses individuais ou de caráter político-partidário.

Dessa maneira, é conveniente destacar que a importância do Controle Parlamentar Direto está no caráter efetivado da democracia, haja vista que é por meio destes mecanismos de controle que serão realizados os sistemas de “*checks and balances*”, ou melhor, de freios e contrapesos, os quais se conceituam como essenciais ao Estado Democrático de Direito.

É por meio desse sistema de Controle que é possível buscar a garantia à não violação de direitos individuais ou de interesse público, a fim de que a administração venha a exercer a sua função de maneira transparente e sem arbitrariedades.

Conforme observa Pacce (2014), ao mesmo tempo em que o Controle Parlamentar é relevante ao equilíbrio do Estado, observa-se certa inexistência de resultados concretos sobre a atuação do Poder Legislativo no controle das atividades da Administração Pública. Aqui, concorda-se com as afirmações da

autora, em razão de que as atividades ilícitas estão gradativamente ultrapassando os mecanismos que a gestão pública possui para controlá-las.

Dessa maneira, uma maior especialização e novos estudos sobre a função do Controle Parlamentar Direto em comissões poderá garantir uma nova orientação e legitimidade aos atos de fiscalização. Logo, é preciso haver uma implementação de estruturas que sejam adequadas, a fim de formar comissões permanentes de fiscalização e controle das atividades da administração pública que estejam comprometidas com a efetivação de resultados que promovam os interesses públicos do Estado e, em consequência, da população.

Esse mecanismo por si só não consegue cumprir com todos os ditames que lhes são instituídos, bastando, para tanto, de outros instrumentos que venham a agir de forma complementar à fiscalização dos atos públicos. Assim, inicia-se, a partir de agora, a análise de um mecanismo que opera de maneira complementar na fiscalização da Administração Pública e que é muito importante para efetivar a atividade do Poder Legislativo, qual seja: o Tribunal de Contas.

Diariamente se toma conhecimento de que existem inúmeras denúncias sobre irregularidades na aplicação de verbas públicas brasileiras. Ademais, tornou-se cotidiana sua ilicitude, tanto é que não se caracteriza mais como novidade o uso indevido do dinheiro público.

A questão é que causas como essas vêm a comprometer a segurança e a credibilidade que o Estado tem perante a sociedade. Logo, em um Estado Democrático de Direito, é de suma importância que haja controle das contas públicas, a fim de se resguardar a existência do próprio Estado e, por consequência, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A partir disso, é que se percebeu a carência da existência de um órgão que viesse a assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos em prol da sociedade, com a finalidade de buscar a preservação da moralidade da Administração Pública. Diante dessas mazelas, é que se instaurou o Tribunal de Contas.

Esse procedimento, em linhas gerais, fora implementado nos sistemas democráticos de governo, a fim de acompanhar com superveniente exatidão o

a prestação e tomada de contas, exigência indeclinável do sistema político e condição essencial de regularidade do serviço financeiro.

Vinculados ao Poder Legislativo, os Tribunais de Contas terão por atribuição auxiliar na realização do Controle Externo, que se consubstancia na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, incluídas aí algumas entidades da administração direta ou indireta e as fundações instituídas ou mantidas por meio de recursos públicos no que disser respeito à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e renúncia de receitas (OLIVEIRA, 2016).

A CF/88 cuida do Tribunal de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo e na seção dedicada à fiscalização financeira e orçamentária, mencionando competir, por exemplo, em âmbito federal, ao Congresso Nacional o Controle Externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Tratou também de ampliar o campo de atuação do Tribunal de Contas, ao dispor no texto constitucional sobre a organização e as atividades que são inerentes à natureza e à posição, em comparação aos demais poderes do Estado (MEDAUAR, 2012).

O Tribunal de Contas, por sua vez, possui como finalidade precípua executar, em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização financeira e orçamentária da aplicação de recursos da Administração Pública. Seu papel é o de uma instituição autônoma, tendo sua competência definida no artigo 71 e seguintes da Carta Magna.

Ademais, os vocábulos *tribunal* e *julgar as contas*, que são usados para tratar desse agente controlador, não implicam a natureza jurisdicional de suas funções, pois o Tribunal de Contas se apresenta como órgão técnico e não jurisdicional (MEDAUAR, 2012).

Quanto aos integrantes do Tribunal de Contas, cabe informar que são escolhidos entre brasileiros com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, dotados de idoneidade moral, além de reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, devendo possuir mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional, em que se exijam tais conhecimentos (MEDAUAR, 2012).

Outrossim, um terço dos integrantes tem escolha efetuada pelo Chefe do Poder Executivo correspondente, com a devida aprovação do Legislativo, sendo dois, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal e, dois terços pelo Poder Legislativo. As normas da Constituição Federal sobre o Tribunal de Contas da União aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 75<sup>21</sup>, CF) (MEDAUAR, 2012).

Além disso, o Tribunal de Contas é também encarregado de auxiliar os órgãos da Administração Pública no processo de realização de seu controle interno. Segundo Hely Lopes Meirelles (2003, p. 52), esse controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Logo, depreende-se que o controle é exercido por todos os Poderes de Estado.

Nesse sentido, tratou a CF/88 de ampliar de forma apreciável o controle exercido pelos Tribunais de Contas ao delegar limites de legalidade formal com adoção do controle operacional. Assim, esse mecanismo fiscalizatório não somente analisa mera legalidade formal, mas também verifica os atos dos administradores, gestores e órgãos, em conformidade com os princípios constitucionais, dentre eles, a moralidade administrativa e a eficiência.

Verifica-se também que os julgamentos dos Tribunais de Contas vêm a ser de caráter objetivo, por meio de parâmetros que sejam de ordem técnica-jurídica, onde ocorre subsunção de fatos ligados às normas, haja vista que o Poder Legislativo julga em conformidade com critérios políticos de conveniência e oportunidade.

Nessa linha, parte da doutrina entende que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional através do sentido definitivo da manifestação através da Corte, pois conforme Torres (1991, p. 37):

o Tribunal de Contas exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, uma vez que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da

---

<sup>21</sup> Artigo 75, da Constituição Federal de 1988: As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso.

Além disso, as atribuições que são destinadas ao Tribunal de Contas não podem passar por qualquer ação inibidora por parte dos poderes estatais, haja vista que suas funções visam a permitir o pleno exercício da função fiscalizatória, tanto da administração da receita como da despesa pública, as quais são exercidas por meio dos três Poderes da República que passam por este processo de fiscalização.

Em verdade, o Tribunal de Contas é tido como um órgão independente, com relação aos três Poderes, mas de relevante contribuição, auxiliando-os em seu desempenho nas atividades de governo ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais (MARANHÃO, 1990).

Em outras palavras, o Tribunal é um órgão que funcionalmente trata de auxiliar os três poderes, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles, pois, do contrário, seria confundir e negar sua natureza e destinação de órgão autônomo. Os Tribunais de Contas são órgãos que se situam entre os Poderes e de cooperação funcional com ele, ao impor-se, todavia, para que mantenham independência como órgão de função (MARANHÃO, 1990).

Portanto, pode-se afirmar que, com relação ao Poder Executivo, a função do Tribunal de Contas será de controle e revisão; com relação ao Poder Legislativo, a função do Tribunal de Contas será de cooperação técnica na realização do Controle Externo e, com relação ao Poder Judiciário, possuirá com ele algumas similitudes.

Como se pode perceber, os Tribunais de Contas são instrumentos indispensáveis ao bom funcionamento do regime democrático, sendo, portanto, independentes, autônomos e criados pela CF/88, sem qualquer tipo de vinculação ou subordinação, atuando somente como auxiliares nos desempenhos do governo. Assim, sua função é de fiscalizar e não julgar pessoas a contas, sendo que o efeito das suas decisões não fará coisa julgada, haja vista que são de cunho administrativo (MEDAUAR, 2012).

Em suma, suas atribuições são definidas da seguinte forma: dar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, exercer auditoria financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial sobre os

entes controlados, apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, aprecia a legalidade das licitações e contratos, além de tomar algumas providências sobre a verificação de ilegalidades (MEDAUAR, 2012).

Nesse contexto, além das atribuições previstas na CF/88, várias outras são conferidas por meio de algumas leis específicas. Dentre elas, são destacadas as atribuições conferidas ao Tribunal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, da LDO.

E, a fim de buscar uma melhor compreensão do exercício dos Tribunais de Contas, trabalha-se com o exemplo das contas já analisadas. Nesse sentido, por exemplo, deve-se entender por contas de governo as que são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo. Serão analisados os seus demonstrativos contábeis e financeiros, em que são evidenciadas tanto a despesa como receitas públicas de um exercício financeiro, com vistas ao desempenho do orçamento público e dos programas de governo.

E sobre essas contas, o Tribunal de Contas emite parecer prévio opinando pela aprovação com ou sem ressalvas ou pela desaprovação das contas apresentadas. Com efeito, somente a partir da posse do parecer prévio é que o Poder Legislativo poderá fazer juízo de valor perante as contas já apresentadas.

Portanto, entende-se que o Tribunal de Contas é um conjunto dotado de total autonomia orçamentária e financeira, com o quadro de pessoal e competências constitucionalmente outorgadas, e que é capaz de emitir juízo de valor perante os demonstrativos contábeis e financeiros apresentados pelos Chefes do Poder Executivo, além do juízo de mérito sobre a execução orçamentária, arrecadação de receitas, execução de despesa, gestão patrimonial e de serviços públicos, além de outros atos e fatos que são inerentes ao exercício da atividade administrativa, que não venham a se submeter ao controle judicial, exceto em hipóteses de violação ao devido processo legal e corolários da ampla defesa e contraditório.

A partir do presente estudo, passa-se agora a verificar em que medida a natureza jurídica e política das Comissões Parlamentares de Inquérito atuam enquanto instrumento de controle da administração pública.

### **3 A NATUREZA JURÍDICA E POLÍTICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO ENQUANTO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

De fato, os estudos que dispõe sobre literatura jurídica especializada sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito<sup>22</sup> se propagou a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi a partir da instigação do instituto da investigação parlamentar que a moralização e o aperfeiçoamento das instituições político-democráticas se tornaram um mecanismo constante no cenário institucional do Brasil. E isso se pode atribuir, principalmente, a uma exigência constitucional de maior publicidade e transparência dos atos do Poder Público.

Nesse sentido, objetiva-se trabalhar, em um primeiro momento, com a evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito internacional e nacional. Aqui, basicamente, trabalhar-se-á com os aspectos históricos das CPIs, trazendo, a partir daí, alguns entendimentos doutrinários que procuram delimitar o seu conceito. Posteriormente, trabalhar-se-á com os seus limites formais e materiais que foram se constituindo de acordo com as regras de cada país, dando-se um maior enfoque ao brasileiro.

Em seguida, trabalhar-se-á com os poderes e limites das CPIs no Brasil em âmbito doutrinário, cujo principal enfoque será o de esclarecer onde se encontra previsto este instituto na legislação brasileira, além de definir como se dá o desdobramento ao ser determinada a sua instauração, estabelecendo ainda o que lhe é permitido e proibido realizar e o que não lhe é concedido em amplos poderes.

E, por fim, serão questionados os poderes e limites das Comissões Parlamentares de Inquérito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, onde serão trazidos alguns entendimentos que esta Corte vem firmando em

---

<sup>22</sup> CPI, CPI'S.

suas decisões, além de alguns entendimentos doutrinários para corroborar os conceitos trazidos em algumas matérias de repercussão temática ligadas às CPIs. A partir disso, será possível entender o que o Poder Judiciário, em âmbito federal, procura estabelecer a partir de suas convicções no cenário político-institucional, em razão de que se pode dizer que a averiguação das matérias altamente políticas, ou melhor, das questões políticas propriamente ditas, não possuem somente o Parlamento e o Executivo como principais interessados acerca do assunto, mas, sim, todos os Poderes que foram instituídos com o intuito de assegurar direitos aos que deles necessitam.

### **3.1 Evolução das comissões parlamentares de inquérito no âmbito internacional e nacional**

Pretende-se, aqui, analisar a evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito internacional e nacional. No entanto, faz-se necessário trazer uma breve introdução sobre os limites materiais e formais das CPIs, com base na Evolução Histórica do Direito Comparado.

Assim, inicialmente, a palavra comissão provém do latim *comissione*, significando a reunião de um grupo de pessoas, que detém funções especiais para a discussão de um assunto determinado ou a realização de uma tarefa em um Parlamento. Por sua vez, a expressão parlamentar deriva da palavra parlamento, cuja origem se dá pelo inglês *parliament*, que significa câmaras ou assembleias legislativas (ALVES, 2004).

Em outras palavras, Comissão Parlamentar de Inquérito é o órgão colegiado constituído por qualquer das Câmaras ou de caráter misto que se destina nos limites da Constituição e das leis em prazo certo para investigar fato determinado, de elevado interesse público, que seja presumivelmente irregular (ALVES, 2004).

Logo, a expressão inquérito parlamentar traz a ideia de toda e qualquer investigação que é levada a efeito pela comissão, que será escolhida por uma ou ambas as Casas Legislativas, para uma possível aquisição de dados necessários ao exercício das funções parlamentares ou a cognição de fatos.

No entanto, ressalta-se que esse procedimento não poderá punir ninguém, nem mesmo impor medidas disciplinares, haja vista que o verbo

investigar deriva do latim *investigare*, que permite o conceito de realizar diligências, a fim de perquirir acontecimentos que foram ocorridos em circunstâncias certas (SANTOS E SILVA, 2016).

Em seu contexto histórico, o instituto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito teve o seu surgimento na Inglaterra. Sua finalidade, inicialmente, era a de obter informações a respeito de fatos concretos que estavam relacionados aos trabalhos dos parlamentares, com o intuito de reforçar os dados já existentes para o Parlamento e ser um instrumento de equilíbrio ou de controle entre o Governo e o Parlamento (SANTOS E SILVA, 2016). Segundo Baracho (2004, p. 204), “as Comissões Parlamentares nasceram para serem órgãos auxiliares subordinados à Câmara, com o fim de proporcionar à mesma informações suficientes, com a preocupação do equilíbrio de poderes e o controle do Executivo”.

Nesse sentido, a CPI tornou-se um mecanismo relevante ao Parlamento, sendo inviável informar o seu exato surgimento, mas sabe-se que se deu na Inglaterra. No entanto, conforme afirma Baracho (2004), há alguns doutrinadores que informam que a sua origem ocorreu por volta do século XIV, no período monárquico dos reis Eduardo II e Eduardo III (1327-77), haja vista que ali se realizaram reformas parlamentares significativas. Há também quem entenda que o seu surgimento ocorreu no século XVII (SANTOS E SILVA, 2016).

Todavia, suas limitações na Inglaterra demonstram o cuidado que os Ingleses tinham em desconhecer acusações que viessem a trazer incertezas sobre questões indeterminadas, haja vista que a Câmara incumbia o trabalho de investigações de problemas de cunho público a órgãos externos, sendo eles as Comissões Reais (Royal Commissions) e o Tribunal de Inquérito, criado em 1921 (SANTOS E SILVA, 2006).

Nesse sentido, as Comissões Parlamentares de Inquérito inicialmente eram subordinadas à Câmara para proporcionar à mesma o auxílio e informação eficaz. Posteriormente, passaram a ser de constituição automática no começo de cada legislatura, estabelecendo, com isso, a sua permanência, com número e nome, em cada Câmara. No entanto, ao mesmo tempo que adquiriram faculdades próprias e específicas, tornaram-se independentes do plenário ao se consolidar entre os órgãos de produção parlamentar,

transformando-se, assim, em permanentes, adquirindo maior importância na vida parlamentar (SAMPAIO, 1964).

Assim, o instituto da CPI se difundiu pelo mundo. Ao se difundir, passou por alguns processos de transformação até se adequar às regras constitucionais de cada país. Os Estados Unidos, por exemplo, vieram a se tornar o país que mais se utilizou das investigações congressionais, tanto em razão do número de órgãos de natureza federal e estadual quanto da soma do dinheiro empregado (SAMPAIO, 1964).

Ademais, com a inércia da Constituição dos Estados Unidos, era de competência do Congresso a iniciativa parlamentar, cuja finalidade era a de investigar o Executivo ou de obter informações (SANTOS E SILVA, 2016).

Não demorou muito para os opositores à forma de condução dos trabalhos realizados nas comissões salientarem que as CPIs não eram organismos apropriados ao combate às conspirações que ocorriam em desfavor das instituições estadunidenses. Além disso, em conformidade com a Suprema Corte, o poder investigativo não se confundia com o poder de executar a lei, nem mesmo de aplicá-la (SANTOS E SILVA, 2016).

Assim, entendia a Suprema Corte que as Câmaras não seriam tribunais de exceção, devendo, portanto, respeitar os direitos fundamentais, sendo que nas audiências, por exemplo, deveria estar presente mais de um membro, a fim de que fosse garantida a presença da maioria. Além disso, os votos e as deliberações deveriam ser decididas de forma majoritária e, quando houvesse testemunhas para serem inquiridas, poderiam ser assistidas por seus advogados em audiência (BULOS, 2001).

No Continente Europeu, não se propagou a investigação parlamentar, tanto em número quanto em intensidade, como nos Estados Unidos, haja vista que a predominância do sistema parlamentar de governo fez com que este instituto de inquérito parlamentar tivesse limitações (SANTOS E SILVA, 2016).

Já na França, por exemplo, a utilização desse mecanismo surgiu de maneira rudimentar, pois, naquela época, no século XIX, não havia lei que a introduzisse naquele sistema. Assim, foi no período da Revolução Francesa que as Assembleias ficaram incumbidas de atividades de direção administrativa e política, tendo em 1828 o primeiro precedente de uma CPI (SAMPAIO, 1964).

Posteriormente, por meio da Resolução instituída em 09 de julho de 1906, a Câmara aprovou a realização da CPI em matéria de cunho eleitoral, em que o ato resolutivo mencionava que o deputado indicado deveria indicar um nome de um integrante da Câmara para se fazer presente na Comissão. No entanto, este procedimento era de caráter meramente consultivo, podendo ser instaurado tanto por resolução como por cada uma das Câmaras (BULOS, 2001).

No entanto, essa iniciativa não obteve sucesso, em razão de que os poderes do inquérito parlamentar não haviam ainda sido estipulados. Logo, o suporte legislativo para constituir a Comissão Parlamentar de Inquérito na França surgiu somente por meio da Lei de 23 de março de 1914, sendo reproduzida posteriormente por meio do artigo 9.º da Lei de 06 de janeiro de 1916 (LIMA, 1954).

Logo, o poder de investigação era exercido sem qualquer autorização dos órgãos legislativos, podendo ser praticado agora em conjunto com o apoio legislativo, a fim de levar a cabo a sua pretensão. Foi, portanto, em 1914 que as CPIs obteram regras mais precisas, ao levar em conta a separação dos poderes e as competências definidas (BARACHO, 2004).

Com isso, quase todo o ato investigativo poderia ser realizado por meio da “*commision d’ enquête parlementaire*”<sup>23</sup>, contanto que atuasse de acordo com a lei e que fosse executado o funcionamento em conformidade com o serviço público. O artigo 6.º da Constituição de n.º 1.100, por exemplo, tratava do funcionamento da Assembleia, o qual foi modificado em 1977. Com essa modificação, estabeleceram-se duas categorias de comissões denominadas de investigação, que já existia e, a de controle, que investigaria algumas premissas, como a gestão administrativa, técnica e financeira das empresas nacionais e dos serviços públicos. Assim, consoante determinava o artigo 6.º da Ordannance, de 17 de novembro de 1958, as CPIs teriam de ser concluídas em até quatro meses (BARACHO, 2004).

Além disso, não se podia renovar o fato investigativo, ou seja, o objeto, antes de decorridos os doze meses do término de seus trabalhos. Era também proibida a instauração de CPIs, em casos em que o fato poderia provocar eventuais litígios. Com isso, estabelecia a Ordennance de 1958 que os

---

<sup>23</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito.

trabalhos deveriam ser secretos, bem como as sessões que eram realizadas naquela época (SANTOS E SILVA, 2016).

Assim, o fato investigado pelas CPIs somente interessava a ela, cabendo ao presidente decidir sobre a publicação, parcial ou total, do relatório da investigação parlamentar. Com isso, a prática veio a intensificar-se, e sua organização obedeceu aos limites da lei, servindo como mecanismos de atividade legislativa, bem como de projetos e pareceres variados sobre a matéria.

No Brasil, foi outorgada a Carta de 1824, a qual trazia uma inovação denominada de Poder Moderador. Logo por meio dela, exercia o Imperador os poderes de chefe supremo do Estado e de primeiro representante, o qual deveria velar a manutenção da independência além do equilíbrio e da harmonia dos demais poderes políticos, estabelecendo, portanto, um poder monárquico, constitucional representativo e hereditário (ALVES, 2004).

Nesse sentido, a Carta de 1824 não veio a abordar de maneira expressa a criação de CPI, pois o que se tinha em hipótese prevista e limitada era a de um dispositivo em que a matéria estava, ao menos, implícita, no caso de morte do Imperador ou em caso de vacância do trono (SANTOS E SILVA, 2016). Durante esse período, não houve instalação de CPIs com o objetivo de investigar a atuação direta do Chefe do Poder Executivo.

A Monarquia, por sua vez, veio a ser substituída pela República, a Federação sucedeu ao Estado Unitário e o sistema presidencial veio a relegar a tradição parlamentar ao Império. Com isso, a partir de então, a pessoa do imperador era legalmente inviolável, não estando, portanto, sujeita a responsabilidade alguma. Passou a ser legalmente responsável, com o cargo de Presidente da República (SANTOS E SILVA, 2016).

Depreende-se disso, portanto, que a investigação parlamentar, no período Imperial, nunca foi utilizada com muita frequência. Posteriormente, em 15 de novembro de 1889, decretou-se o fim do período Imperial por meio de um golpe militar de Estado, instalando-se, assim, o governo provisório e iniciando-se o Período Republicano (SANTOS E SILVA, 2016).

A Constituição de 1891 foi fruto do trabalho da Comissão nomeada em 03 de novembro de 1889 por meio do marechal Deodoro da Fonseca, então primeiro presidente do Brasil, cuja Carta foi apreciada e ratificada pelo

Congresso Constituinte eleito em 15 de setembro de 1890, sendo revisada por Rui Barbosa de Oliveira (ALVES, 2004).

Imperioso salientar que essa constituição implantou profundas reformas no país, dentre elas, a do término da monarquia, além de, por fim, com o Senado vitalício e a união Estado-Igreja, eliminando, com isso, o Poder Moderador e estabelecendo, assim, a República Federativa por meio do sistema de governo presidencialista, na união dos vinte Estados então existentes e mais um Distrito Federal demarcado no planalto central da República (ALVES, 2004).

A Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não fazendo nenhuma referência sobre investigação parlamentar. Além disso, prevalecia o entendimento de que as interpretações das Casas congressionais não estavam impedidas de realizar investigações parlamentares (SANTOS E SILVA, 2016).

Instituía, portanto, o artigo 62 do Regimento Interno do Senado de 1903 sobre as comissões que se ocupassem de negócios de interesse particular ou que procedessem a inquérito, ao tomarem depoimentos, informações ou que praticassem demais diligências semelhantes, poderiam, caso julgassem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas a defender seus direitos por si ou através de procuradores, por escrito e verbalmente. Essas Comissões, portanto, poderiam requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas documentos de informações, caso precisassem (ALVES, 2004).

Nesse contexto, durante o período da Primeira República, ocorreram algumas tentativas de requerimento de investigação parlamentar, de forma que foram poucas aprovadas. Posteriormente, em 1934, foi promulgada a Constituição, basicamente inspirada na Constituição de Weimar de 1919. Somente com a Constituição de 1934 as Comissões Parlamentares de Inquérito vieram a estar consagradas dentro do texto constitucional brasileiro, sendo, assim, constituídas através da investigação parlamentar (SANTOS E SILVA, 2016). Dessa forma, dispunha o artigo 36 da Constituição Federal de 1934 que a Câmara dos Deputados somente criaria comissões de inquérito sobre os fatos que fossem determinados, sempre que requerida a terça parte, ao menos, pelos seus membros.

Getúlio Vargas, por sua vez, em 10 de novembro de 1937, anunciava o Estado Novo, em decorrência da radicalização dos movimentos políticos. No que se refere à possibilidade de investigação por parte do Legislativo, a Carta de 1937 foi omissa (ALVES, 2004).

Em 29 de outubro de 1945, o presidente Getúlio Vargas era forçado a renunciar, pelas forças armadas, seguindo então para Rio Grande do Sul, elegendo-se Senador. Em contrapartida, no dia 18 de setembro de 1946 era promulgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Mais democrática do que a anterior, restaurando, ainda, direitos individuais e restabelecendo o sistema bicameral, haja vista que estabelecia atribuições que eram privadas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, além de devolver a autonomia aos Estados e Municípios (SANTOS E SILVA, 2016).

Em contrapartida alterou-se a redação dos parágrafos únicos da Carta de 1934, em seu artigo 36, e a de 1946, em seu artigo 53, pois na primeira Carta se determinava a aplicação das normas processuais penais, ora indicadas em seu Regimento Interno e, a segunda, determinava que se observasse uma representação proporcional dos partidos políticos (SANTOS E SILVA, 2016).

Nesse sentido, esse parágrafo inaugurou no direito constitucional positivo brasileiro o princípio denominado de “colegialidade”, que fora aperfeiçoado pela constituinte em 1967. Assim, pelo princípio da colegialidade, as Comissões Parlamentares de Inquérito se sujeitavam às regras de deliberação majoritária e da proporcionalidade partidária. A deliberação majoritária foi no sentido de que uma CPI só poderá ser instaurada pela vontade da maioria de um terço, que se torna, assim, juridicamente relevante. A proporcionalidade partidária por meio de uma acepção de que os direitos das minorias parlamentares em uma CPI se encontram plenamente asseguradas pela representação proporcional dos partidos do Legislativo. Assim, as minorias podem exercer a prerrogativa de requerer e ser ouvidas por meio de diligências propostas ou efetuadas (BULOS, 2001).

O Congresso Nacional votou, portanto, na vigência da Carta de 1946, a primeira lei na história brasileira, sobre Comissões Parlamentares de Inquérito, ocorrida em 18 de março de 1952, denominada Lei Federal de n.º 1.579. Posteriormente, em 13 de dezembro de 1968, foi decretada a edição do Ato Institucional n.º 5 pelo então presidente Costa e Silva, sendo, por

consequência, praticamente revogada a Constituição em razão dos amplos poderes que eram decorridos deste ato (SANTOS E SILVA, 2016).

A Constituição de 1967, por sua vez, foi restaurada a fim de que o Poder Executivo tivesse amplos poderes, em razão da instauração do regime militar (ALVES, 2004). Assim, a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 39 e, posteriormente, a emenda constitucional de n.º 1 de 1969, reenumerou o artigo 39 para o artigo 37, mantendo a sua redação inicial, tratando das CPIs, onde houve o destaque da comissão mista, por membros das duas Casas do Congresso (SANTOS E SILVA, 2016).

Estabeleceu-se também que o seu funcionamento se daria por prazo certo e sobre fato determinado. Por conseguinte, com o advento da emenda de n.º 1/69, não poderiam funcionar de forma simultânea mais do que cinco comissões, salvo decisão da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (ALVES, 2004).

No ano de 1974, o General Ernesto Geisel era o presidente, iniciando-se, assim, a abertura democrática que fora continuada por seu sucessor, o General João Figueiredo, que governou do período de 1979 até 1985, permitindo o regresso de políticos exilados no período dos anos 1960 e 1970 (SANTOS E SILVA, 2016).

E o período termina com as eleições para a escolha do presidente em 1984, sendo as últimas eleições indiretas por meio do colégio eleitoral então existente. Foi eleito para presidente, Tancredo Neves, e como vice-presidente, José Sarney, que assumiu o cargo de chefia maior de estado em razão do falecimento de Tancredo Neves (ALVES, 2004).

Posteriormente, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição, encaminhada por José Sarney em junho de 1985. Nesse ínterim, surge, com o advento da CF/88, o artigo 58, parágrafo terceiro, tratando de apresentar inovações ao atribuir poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e que suas conclusões, se for o caso, sejam encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores (ALVES, 2004).

Com isso, a atividade de investigar, praticada pelo Poder Legislativo, é conceituada como um poder natural, ou seja, uma atividade ínsita do poder legislativo e/ou uma faculdade implícita das Câmaras. Assim, em sistemas

presidencialistas e parlamentaristas, alguns Estados não se preocupam em estabelecer tais competências em seus respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra, que nem sequer possui constituição (ALVES, 2004).

Assim, é natural que as realizações das investigações constitucionais sejam feitas pelo Parlamento e que dispensem expressa previsão constitucional, considerando que a sua função fiscalizadora seja própria. Para ser exercida essa função, depende-se da realização de exames, constituindo-se, portanto, como um mecanismo auxiliar e essencial da função legislativa do corpo legislativo (ALVES, 2004).

Nesse sentido, o artigo 145 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal tratam das CPIs do Senado. E o artigo 35 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre as CPIs da Câmara. Em esfera federal, aplica-se a Lei de n.º 1.579, de 18 de março de 1952, a qual rege as Comissões Parlamentares de Inquérito editadas na vigência da Carta de 1946 e recepcionadas pela Constituição Federal de 1988 (SANTOS E SILVA, 2016).

Posteriormente, em 04 de setembro de 2000, com o intuito de reforçar o mecanismo das CPIs, surge a Lei n.º 10.001/2000, que busca priorizar os procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e outro órgão do Estado, com o intuito de que as conclusões possuam executividade. Logo, para analisar a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito, é necessário investigar os limites formais e materiais do Direito Constitucional, verificando, assim, a universalidade do fenômeno do inquérito parlamentar, disposto no artigo 58, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup> (SANTOS E SILVA, 2016).

Portanto, a partir da análise histórica da evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito, tanto em nível internacional como nacional, percebe-se que este instrumento passou por um processo de modificação no

---

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988: 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 de prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

tempo e na sua acepção cultural ao se adequar às regras formais e materiais de cada país. Dessa forma, passa-se a trabalhar, a partir daqui, com os poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito no Brasil, particularmente no âmbito doutrinário.

### **3.2 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito no Brasil no âmbito doutrinário**

Pretende-se, aqui, analisar os poderes e limites das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil no âmbito doutrinário. Para tanto, faz-se necessário abordar principalmente o que a Constituição Federal de 1988 atribui a este procedimento investigativo.

Inicialmente, observa-se que o Poder Legislativo possui as funções típicas de legislar e fiscalizar. Dentre alguns objetivos, propõe-se com a CPI, principalmente, a busca de direitos e interesses do povo e o aperfeiçoamento da atividade legislativa, podendo ser considerada uma extensão de competências do Poder Legislativo na defesa do interesse público.

“Comissão parlamentar de inquérito”, “comissão de inquérito”, “comissão de inquérito parlamentar”, “inquérito parlamentar”, ou simplesmente “investigação parlamentar” são denominações utilizadas para denominar este instituto (BULOS, 2001). No entanto, existem algumas observações que necessitam ser endereçadas a elas.

A CPI, portanto, tornou-se um importante instrumento de fiscalização dos atos da administração pública, de garantia da ética e da moralidade, de defesa do Estado Democrático de Direito, de aperfeiçoamento do processo legislativo e da informação à sociedade.

Além disso, tais comissões propõe investigar fatos que, por sua natureza, sejam passíveis de legislação, fiscalização, controle ou qualquer outra atribuição de competência do Poder Legislativo. Pode-se dizer, a partir disso, que o inquérito parlamentar enquanto projeção do direito de investigar é uma das mais expressivas tarefas institucionais do Parlamento.

Nesse sentido, Bulos (2001) o conceitua como um órgão colegiado, o qual constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, que se destina aos parâmetros da constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem em atos de improbidade. Pode-se dizer, a partir disso, que o inquérito parlamentar enquanto projeção do direito de investigar é uma das mais expressivas tarefas institucionais do Parlamento.

No Brasil, a popularização dessas comissões fez com que o termo CPI se tornasse sinônimo de qualquer tipo de investigação, não sendo incomum o seu uso, num exemplo típico de improbidade vocabular, para subsistir outros termos, como investigação, sindicância, apuração. Assim, ao longo do tempo, até mesmo em razão da multiplicidade de comissões e da falsa expectativa gerada, as CPIs caíram em descrédito junto à chamada “opinião pública” (AGUIAR, 2016).

Porém, o grande problema referente às CPIs se prende ao alcance a ser dado à cláusula constitucional de poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, tendo levado alguns autores a entendimentos equivocados sobre a atuação dessas comissões temporárias, a ponto de reconhecer que elas possuem prerrogativas idênticas às dos magistrados, o que não se unifica com o princípio clássico da separação dos poderes (RESENDE, 2016).

Nesse sentido, o controle político a cargo do Poder Legislativo não se restringe apenas à investigação de irregularidades administrativas no âmbito do Poder Executivo, sendo que tais comissões dispõem também da prerrogativa constitucional para investigar as unidades administrativas do Poder Judiciário, desde que não interfiram no exercício da função jurisdicional, uma vez que essa atividade não é possível de investigação pelas CPIs.

“Dessa forma, parece lícito a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, por exemplo, verificar se os recursos financeiros e orçamentários destinados ao Judiciário estão sendo executados na forma legal, cabendo, portanto, na hipótese de irregularidades, solicitar ao órgão competente a adoção das medidas pertinentes, já que a mesma não dispõe de faculdade punitiva” (RESENDE, 2016, p. 02).

Nessa linha, poderá ocorrer a seguinte pergunta: diante de tais considerações e afirmações feitas anteriormente, contra quem poderá ser

instaurada uma CPI? Assim, responde-se, desde já, que a CPI poderá ser instaurada para investigar malfeitos cometidos por agentes públicos e políticos, que sejam de grande relevância para a vida pública nacional.

E quanto à sua composição, poderá ser realizada por meio de três modos: Comissão realizada pelo Senado Federal, Comissão realizada pela Câmara dos Deputados ou Comissão realizada de forma Mista por ambas as Casas (CPMI).

Quanto à sua previsão legal, observa-se a existência de alguns dispositivos nacionais que buscam tratar do seu conceito. Assim, por exemplo, pode-se citar a Lei n.º 1.579, de 1952, que, de forma geral, entende que a CPI, no exercício de suas atribuições, poderá determinar por diligências que considerar necessárias, além de 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 a repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

Contudo, poderá ser observado ao longo do desenvolvimento deste trabalho que existem outros dispositivos legais que trazem o desenvolvimento da CPI de forma semelhante, abordando poucas questões que os diferem, como no caso dos regimentos internos.

A partir daí, pode-se citar a existência de Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata das CPIs em seus artigos 35<sup>25</sup> a 37, prevendo, para a sua criação, a participação de um terço de seus membros. No Regimento Interno do Senado Federal, essas comissões estão previstas nos artigos 145 a 153, sendo sua criação feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal. E sobre as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (Câmara e Senado ao mesmo tempo), o Regimento Comum (que serve para as duas Casas Legislativas, quando atuam em conjunto) o trata no artigo 21<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> “Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento [...]”. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf)>. Acesso em: 28 junho 2016.

<sup>26</sup> “Art. 21. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara

Com isso, apesar de encontrar semelhanças em seu procedimento, percebe-se apenas uma diferença no artigo 35, parágrafo quarto<sup>27</sup>, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Conforme esse parágrafo, se houverem cinco Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento ao mesmo tempo, para ocorrer à criação de outra será necessário projeto de resolução, não se podendo criá-la por simples requerimento. E caso seja encaminhado requerimento, este procedimento investigatório ficará aguardando o encerramento de uma das comissões em funcionamento para que possa ser apreciado.

Portanto, como se percebe, existe a previsão das CPIs tanto em regimentos internos como em regimento comum, os quais procuram delimitar o seu processo de desenvolvimento em conformidade com as regras gerais que o instituem.

Além desses dispositivos infraconstitucionais, para o exercício de suas funções, estabeleceu a CF/88, em seu artigo 58, *caput*<sup>28</sup>, a criação pelo Congresso Nacional e suas Casas, das Comissões Parlamentares, encontrando-se ali, implicitamente, a previsão das CPIs.

Conforme estabelece o artigo 58, parágrafo terceiro, da CF/88<sup>29</sup>, CPIs podem ser criadas tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado

---

dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal. Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/regimento\_comum\_2ed.pdf>. Acesso em: 28 junho 2016.

<sup>27</sup> Art. 35, §4.º. Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento\_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 29 junho 2016.

<sup>28</sup> Art. 58, *caput*. “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”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 junho 2016.

<sup>29</sup> Art. 58, § 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” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 junho 2016.

Federal, por um período de 120 dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para a conclusão de seus trabalhos. Assim, esse procedimento será temporário, podendo atuar até mesmo durante o período de recesso parlamentar.

Quanto ao procedimento de sua instauração, dependerá de requerimento de um terço dos membros da Casa e, se for CPI mista, de um terço de deputados e um terço de senadores, devendo ter como objetivo principal apurar fatos determinados de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país.

Desse modo, um terço dos deputados ou um terço dos senadores pode assinar requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Nesse caso, tem-se uma CPI da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. É possível, todavia, que tanto a Câmara quanto o Senado tenham interesse em criar uma CPI sobre o mesmo assunto. Assim, a comissão será das duas casas do Congresso Nacional; portanto, uma CPI mista, composta de deputados e senadores. Se for mista, o requerimento deve ser assinado por um terço de deputados mais um terço de senadores.

Além do aspecto formal, a CPI deverá guardar aderência ao texto constitucional, ou seja, o conteúdo da investigação deve dizer respeito à presença de fato determinado, o qual deverá consistir em acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.

Assim, para que seja criada a CPI, é preciso demonstrar qual fato será objeto de investigação. Embora, num momento seguinte, a comissão possa ampliar o leque de investigação, principalmente se descobrir outros fatos relacionados com aquele objeto da investigação, no requerimento de criação o fato determinado deve estar caracterizado, ou seja, deve dizer respeito a um fato ou ato efetivamente concreto, já posto no mundo empírico (FIRMEZA SOARES, 2016).

Logo, poder-se-ia, por exemplo, requerer a criação de CPI para investigar genericamente a situação da saúde pública no Brasil, sem indicar qual a irregularidade concreta que serve de fundamento para esse inquérito. Além disso, o fato determinado deve ser de relevante interesse para o país.

Nesse sentido, um fato que seja isolado, de interesse apenas local, de uma comunidade específica, de um grupo em particular, que não afete a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, não pode ser investigado por uma CPI (BARREIROS SOARES, 2016).

É importante levar em conta o fato que será investigado e determinado, devendo, assim, repercutir no interesse público, pois mesmo que o texto constitucional não venha a se referir de forma explícita a esse aspecto, deve-se considerar implícito no comando normativo (RESENDE, 2016).

Não teria sentido criar uma CPI, a fim de investigar a vida privada dos cidadãos ou de empresas particulares. É necessário, portanto, que o assunto venha a envolver o interesse coletivo, pois será isto que justificará a sua constituição (RESENDE, 2016).

Outra questão que se estabelece é a de que a CPI deve ter prazo certo, ou seja, não poderá se estender além do necessário à investigação dos fatos (FIRMEZA SOARES, 2016).

Nesse passo, para a realização de seus trabalhos, a CPI poderá, por decisão fundamentada de seu plenário, realizar a quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados (inclusive de dados telefônicos); ouvir testemunhas, sob pena de condução coercitiva; ouvir investigados ou indiciados; requisitar informações e documentos sigilosos diretamente às instituições financeiras ou por meio do Banco Central<sup>30</sup> ou Comissão de Valores Mobiliários<sup>31</sup>, desde que sejam previamente aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado ou de suas respectivas CPI's (artigo 4.º, parágrafo 1.º, da Lei Complementar 105).

Assim, os fundamentos que forem adotados pela comissão para quebra de sigilo, por exemplo, serão os mesmos usados pelo juiz, conforme tem entendido o Supremo Tribunal Federal. Portanto, para a tomada dessa medida, a CPI deve demonstrar a necessidade de tal instrumento, não bastando somente a argumentação de indícios da prática de crime. Além disso, deve-se demonstrar que a medida é essencial às investigações, ou seja, que sem a quebra de sigilo será impossível atingir os objetivos investigatórios.

---

<sup>30</sup> BACEN.

<sup>31</sup> CVM.

Frisa-se que o que se permite às comissões parlamentares de inquérito, por autoridade própria e, mediante decisão motivada, é a quebra dos dados e registros telefônicos pretéritos dos investigados, e não a interceptação telefônica em si. Dessa forma, as CPI's podem por meio da análise de documentos pertencentes aos indiciados, verificar com quem os mesmos se comunicaram por telefone, no período de suspeita, mas não podem ter acesso ao conteúdo da comunicação.

E para Pedro Lenza (2004), a CPI pode, por autoridade própria, sempre por meio de decisão fundamentada e motivada, desde que observadas todas as formalidades legais, determinar a quebra de sigilo fiscal, bancário e de dados. Dessa maneira, enfatiza que pode a CPI requerer a quebra de registros telefônicos pretéritos, ou seja, com quem o investigado se comunicou somente durante determinado período.

Dessa maneira, em uma interceptação, pode-se concluir que, apesar da amplitude de poderes instrutórios que são conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito, não se pode atribuir-lhes poderes ilimitados.

Com isso, é necessário ressaltar que os poderes das CPIs não são idênticos aos do poder judiciário, tendo em vista que alguns poderes são reservados apenas aos magistrados. Assim, por exemplo, as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem ordenar a busca familiar e efetuar prisões (salvo se ocorrer a prisão em flagrante delito).

Nesse caso, a comissão só poderá decretar prisão em flagrante nos casos de crimes perante a comissão, como, por exemplo, desobediência, desacato e falso testemunho, haja vista que a comissão não tem poderes para decretar prisão preventiva ou provisória, já que se trata de medidas acautelatórias do poder de julgar e condenar, que são exclusivos da autoridade judiciária.

Além disso, poderá também ocorrer a previsão da indisponibilidade de bens, de forma que o bloqueio de bens só poderá ocorrer se estritamente ligado às investigações. Se for medida acautelatória do julgamento, fugirá do âmbito de atuação da comissão, que somente possui poderes próprios de autoridades judiciais para efeitos de investigação.

Outra questão relevante ocorre com a possibilidade do investigado permanecer em silêncio ao depor, evitando, assim, a sua autoincriminação.

Além disso, também decorrem para a pessoa objeto de investigação e até mesmo para as testemunhas outros direitos, como manter o silêncio diante das perguntas cuja resposta poderá implicar em sua autoincriminação; não ser presa em flagrante por exercício dessa prerrogativa constitucional, sob o pretexto da prática de crime de desobediência (artigo 330 do Código Penal), nem por falso testemunho (artigo 342 do Código Penal); e não ter o seu silêncio interpretado em seu desfavor.

Assim, esses poderes de investigação da CPI serão somente exercidos por de seus membros, mediante a prévia e expressa autorização da comissão por decisão majoritária (artigo 47 da Constituição Federal), pois, sem essa autorização, o exercício de qualquer poder, mesmo que seja exercido pelo presidente ou pelo relator da CPI, é arbitrário e permite impugnação ou reparação por ação judicial, até mesmo por meio dos remédios constitucionais, como o habeas corpus e mandado de segurança.

Como ensina Barroso (2016), as competências instrutórias da CPI incluem algumas possibilidades, tais como determinar diligências, convocar testemunhas, ouvir indiciados, requisitar documentos públicos, determinar a exibição de documentos privados, convocar ministros de Estado e outras autoridades públicas e realizar inspeções pessoais, transportando-se aos locais que sejam necessários.

Nesse sentido, para que seja instaurada uma CPI, são impostos alguns limites de atuação que são divididos em formais e materiais, sendo que o poder de investigar conferido ao Legislativo brasileiro é amplo, porém não irrestrito, mas tem eficácia e legitimidade, sendo necessário observar alguns procedimentos para a sua realização. Dessa forma, os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito encerram com a apresentação de um relatório circunstanciado, o qual é votado no plenário da comissão.

Após a sua instrução, os poderes de investigação deverão ser encaminhados ao Ministério Público para eventual promoção de responsabilização civil ou criminal de infratores, se for o caso. Outra questão importante de se aferir é que todo o regramento trazido pela Constituição Federal, muito embora seja atrelado de forma expressa à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, deve ser reproduzido nos âmbitos estadual e municipal. Assim, observa-se a presente decisão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando, porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias<sup>32</sup>. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (ADI 3619, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127) (grifo próprio).

Trata-se neste caso, da aplicação ao princípio da simetria, ou vulgarmente dizendo, de um efeito “cascata”, em que o modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui

---

<sup>32</sup> Conforme salienta Appio (2016, p. 01): “Não existe um ramo da ciência jurídica dedicado, com exclusividade, ao tema minorias, mas existe uma atenção cada vez mais presente acerca da necessidade de o Direito incorporar novos fenômenos que fazem parte da sociedade contemporânea. Dentro deste novo cenário, típico do século XXI, a tutela judicial das minorias assume um papel de grande importância, pois se tratam de sociedades voltadas, essencialmente, para a integração. Integração pura e simples, em muitos dos casos, significa absorção total e aniquilação de algumas características essenciais sem as quais o grupo não subsiste em sua particularidade. Veja o caso dos índios. Todavia, quando falo direito das minorias pretendo expressar que existem segmentos da população que não se encontram suficientes representados nos chamados “ramos eleitos” pela população (Executivo e Legislativo). A intervenção judicial se daria naqueles poucos casos em que se faz presente o que se convencionou chamar de “ditadura das minorias”, ou seja, quando a maior parte da população entende que a supressão de alguns direitos e garantias individuais das minorias representa um avanço para o grupo. Sempre que uma lei seja aprovada no Congresso Nacional com um nítido sentido discriminatório contra determinado grupo - casais de mesmo sexo, por exemplo - ela será declarada como inconstitucional pelos juizes, já que a Constituição de 1988 determina que o princípio da igualdade deve ser protegido. O direito das minorias é o espaço da tolerância e da convivência democrática”.

matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. Com isso, o Supremo Tribunal Federal, em conformidade com este vetor constitucional, aponta que o modelo de CPI federal deve ser de forma obrigatória reproduzido nos demais entes da Federação. A partir de tudo que fora exposto, pode-se concluir preliminarmente que o objetivo das investigações realizadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito é o do aperfeiçoamento da legislação, de fiscalização e de controle.

No entanto, na prática, tem-se observado por parte dessas comissões uma atuação firme e louvável em prol da defesa da sociedade contra abusos e irregularidades que são praticadas por agentes públicos e políticos de diversos escalões (BARREIRO SOARES, 2009).

Nessa linha, basta lembrar, por exemplo, que foi a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que analisou as denúncias ocorridas em face de Pedro Collor, irmão do ex-presidente Fernando Collor, cujo afastamento da Presidência da República ocorreu em decorrência dos trabalhos investigados da Comissão de Inquérito (BARREIRO SOARES, 2009).

Essas comissões, portanto, em seu desencadeamento, ouvem testemunhas, requisitam documentos, informam aos cidadãos as atividades que são desenvolvidas no Poder Público, solicitam providências em diversos entes públicos e elaboram proposições legislativas, na busca do aprimoramento das instituições e do ordenamento jurídico (BARREIRO SOARES, 2009).

Além disso, exercem também um papel de grande relevância na formação da opinião pública, dando à população ciência das atividades da administração pública, que resulta em grande pressão sobre os governantes e seus auxiliares. Sem dúvida, esse procedimento investigativo representa hoje, no Brasil, um poderoso meio de controle e de fiscalização da administração pública, com as funções de ouvidoria, fiscal e porta-voz, representando, com isso, os interesses do povo e defendendo seus direitos (BARREIRO SOARES, 2009).

Portanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm sido um instrumento de consolidação da democracia, pois permite ao povo o exercício do poder por meio de seus representantes, participando, assim, de forma direta e indireta no controle dos Poderes Político e Público, de maneira a influenciá-

los em suas decisões administrativas e políticas, sempre na busca de uma administração mais transparente e ética.

### **3.3 Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Entende o Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup> que os poderes investigatórios das CPIs, muito embora sejam amplos, não são de caráter igualitário aos dos magistrados<sup>34</sup> (MÔNACO DA SILVA, 1999). E prova disso é que essa Corte Judicial brasileira, jurisprudencialmente, limita os poderes que são outorgados expressamente pela Constituição vigente às Comissões Parlamentares de Inquérito, restringindo-lhes a atuação, além de controlar, modificar ou anular os atos emanados destas comissões (CUNHA, 2008).

Dessa maneira, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as CPIs somente estão autorizadas a determinar, por meio de ato próprio, a oitiva de testemunhas, além de possuir a prerrogativa de conduzi-las coercitivamente em casos de recusa ou recalcitrância; convocação de investigados e testemunhas para depor, inclusive autoridades públicas federais, estaduais, distritais e municipais; efetuar buscas e apreensões de documentos e objetos, exceto em residências; a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos investigados ou indiciados; a convocação de juízes para depor a respeito de sua atuação como administrador público e a requisição de informações e documentos perante os órgãos públicos (BRASIL, 2006).

---

<sup>33</sup> STF.

<sup>34</sup> É de se registrar que o STF absorveu a doutrina da Suprema Corte americana em matéria de investigação parlamentar, principalmente as relacionadas às limitações dos poderes das comissões parlamentares. Assim, segundo Bidegain, para a Suprema Corte dos Estados Unidos “quando os direitos e liberdades de um indivíduo se achem em jogo, as Câmaras não são juízes finais de seus direitos e privilégios e a legalidade de sua ação pode ser questionada ante os tribunais”. OLIVEIRA FILHO, João. Inquéritos parlamentares. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 1, nº. 2, p. 68-81, jun. 1964. p. 79. Esse entendimento também é compartilhado pelo órgão de cúpula do Judiciário brasileiro. Este, conforme o Prof. Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, sempre teve como fonte inspiradora para as suas decisões a Suprema Corte americana. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Judiciário e Estado no Brasil: Tribunais Superiores e Juízes na formação do Estado brasileiro. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, ano 3, nº. 6, p. 172-199, jul./dez. 1995. p. 183.

Entre esses poderes, é interessante ressaltar que será destacado no presente trabalho o entendimento judicial em relação aos institutos da inquirição de testemunha, busca e apreensão, sigilo de dados e comunicação e fundamentação das deliberações (CUNHA, 2008).

Nesse sentido, sobre a oitiva de testemunhas, tem o STF estabelecido que as Comissões Parlamentares de Inquérito tem poderes para “[...] intimar, fazer comparecer, se for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destina: “the power to for persons”<sup>35</sup> (BRASIL, 2002, p. 388).

Além disso, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que a comissão legislativa de investigação possui mecanismos compulsórios para a materialização de suas funções constitucionais, legais e regimentais, haja vista que sem estes atributos seria um órgão fragilizado para, na prática, levar a efeito suas prerrogativas de controle e fiscalização.

Logo, a esse respeito, é importante destacar a manifestação do ex-ministro Paulo Brossard de que a Comissão Parlamentar de Inquérito se destina a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, além de ter poderes que são iminentes a um exercício natural de suas atribuições, pois os poderes congressuais de legislar e fiscalizar devem ser investidos por meios apropriados e eficazes ao seu desempenho (BRASIL, 1995).

Além disso, o seu poder de fiscalização que está expresso no inciso X do artigo 49 da CF/1988, não pode se condicionar ao amparo que lhe venha dar outro poder, mesmo que em certa circunstância ela seja necessária, haja vista que a Comissão Parlamentar de Inquérito possui meios apropriados para o desempenho de suas atribuições e finalidades, sendo só por exceção a colaboração de outro poder (BRASIL, 1995).

Continua explanando Brossard que seria difícil a comissão continuar a cumprir sua missão a todo momento e a cada passo se tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Ademais, se a CPI não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, não teria ela como levar a termo os seus trabalhos, além de ficar dependente da boa vontade ou da benevolência de

---

<sup>35</sup> O poder sobre as pessoas.

pessoas das quais dependesse em seu trabalho, pois esses poderes são inerentes a este mecanismo investigativo e são implícitos em sua constitucional existência (BRASIL, 1995).

Sobre a inquirição de testemunhas, salienta-se que o STF já sustentou que, mesmo que a testemunha tenha a obrigação de comparecer, falar e não faltar com a verdade, terá ela o direito de permanecer em silêncio, sempre que a sua resposta possa vir a desencadear algum dano ou prejuízo para a sua defesa. Logo, é interessante destacar a ementa do habeas corpus n.º 79812-8-SP, do qual foi relator o Ministro Celso de Mello, que entende ser impossível o Poder Público impor medidas restritivas a quem possui esta prerrogativa, em razão de que o privilégio contra a auto incriminação pode ser plenamente invocado perante as CPI's, quando qualquer pessoa que na condição de testemunha, de indiciado ou de réu deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário (BRASIL, 2001).

Em suas considerações, o Supremo Tribunal Federal entende que o exercício de permanecer em silêncio não autoriza aos órgãos estatais dispensarem diferente tratamento que implique na restrição de quem regularmente tenha invocado sua prerrogativa fundamental. O direito ao silêncio impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha por razão específica a ser preso ou ameaçado de prisão por agentes ou por autoridades do Estado. Ninguém pode ser tratado como culpado por qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, uma decisão que seja judicial e com trânsito em julgado, pois o princípio constitucional da não culpabilidade, no sistema jurídico brasileiro, consagra uma regra de tratamento que impede ao Poder Público de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado ou ao réu como se já estivesse condenado definitivamente por sentença do Poder Judiciário (BRASIL, 2001).

A partir disso, depreende-se que o STF detém o seu entendimento de forma pacífica, em conformidade com o que a CF/88 determina, no sentido de o Poder Público ficar impedido de agir e se comportar de forma impositiva perante qualquer pessoa que não queira se pronunciar.

E sobre a determinação de buscas e apreensões pelas comissões de inquérito legislativas, o STF proclamou na decisão do Habeas Corpus n.º

71.039, cuja relatoria coube mais uma vez ao ex-Ministro Paulo Brossard, onde afirma que a comissão pode, em princípio, determinar a realização de buscas e apreensões sem que essas medidas possam se tornar inócuas, pois prudência, moderação e adequação são recomendáveis nessa matéria (BRASIL, 1995).

Frisa-se, aqui, que o entendimento do STF é no sentido de que a busca familiar se encontra reservada exclusivamente aos órgãos jurisdicionais, de maneira que apenas a busca em recinto diverso do domicílio do indiciado ou do investigado poderia ser determinada e realizada diretamente pelo órgão parlamentar de investigação<sup>36</sup>, ou seja, a CPI somente terá poderes para buscar e apreender apenas em lugares que sejam diversos ao recinto familiar de pessoas que estejam sob investigação (BRASIL, 2000).

E por último, sobre a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico de pessoas submetidas a investigação, reconhece o STF somente a possibilidade de sua ruptura se estiver adequadamente fundamentado o ato que a decretou. Dessa forma, apreciando a questão, deliberou o STF no mandado de segurança n.º 23639-6-DF, relatado por Celso de Mello, entendendo que a quebra de sigilos bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser decretada legitimamente pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça por meio de uma deliberação adequadamente fundamentada e na qual se indique a necessidade objetiva em adotar essa medida extraordinária (BRASIL, 2001).

Assim, não poderá ser falado de quebra se sigilo sem haver uma fundamentação, indicando a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. E sobre esta fundamentação das deliberações, posiciona-se, assim, o STF pela obrigatoriedade de fundamentação das deliberações

---

<sup>36</sup> Confira informativo nº 210 do Supremo Tribunal Federal: "As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato sujeito ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XI: "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;"). Com base nesse entendimento, o Tribunal deferiu mandado de segurança contra ato da CPI do Narcotráfico que ordenara a busca e apreensão de documentos e computadores na residência e no escritório de advocacia do impetrante - para efeito da garantia do art. 5º, XI, da CF, o conceito de casa abrange o local reservado ao exercício de atividade profissional -, para determinar a imediata devolução dos bens apreendidos, declarando ineficaz a eventual prova decorrente dessa apreensão. Ponderou-se, ainda, que o fato de ter havido autorização judicial para a perícia dos equipamentos apreendidos não afasta a ineficácia de tais provas, devido à ilegalidade da prévia apreensão.

tomadas pelas comissões parlamentares de inquérito, especialmente as relacionadas às restrições a direitos e garantias individuais, sob pena de ilegitimidade de tais decisões<sup>37</sup>.

Dessa forma, faz-se interessante descrever as observações do presidente da “CPI do Narcotráfico”, emitidas no Mandado de Segurança n.º 23.574-8. Em suma, entende-se que quando a Constituição Federal de 1988 concede às CPIs poderes investigatórios de autoridade judicial, não lhe concede, porém, poderes decisórios das autoridades judiciais, pois tal fato por si só seria suficiente para distinguir exigências formais e de legalidade em um e outro caso. Nunca o que se chama de decisão de uma CPI será ato da mesma natureza de uma decisão judicial, mesmo que se esteja falando de uma decisão interlocutória, como a que se refere à produção de provas.

A Comissão Parlamentar de Inquérito decide apenas na forma como decide o Poder Legislativo, ou seja, há uma proposição que é votada em um quórum próprio e que apura o resultado. Como órgão do Poder Legislativo, que, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, para todos os efeitos, age como se fosse a própria Câmara dos Deputados, a CPI precisa, como fundamento de qualquer dos seus atos, da proposição, do quórum e da votação. Diferente é a natureza jurídica da decisão judicial da decisão legislativa. Enquanto o juiz sempre é obrigado a expor os motivos de seu convencimento, o Legislativo jamais poderá fazê-lo, em razão de que seu julgamento, mesmo que atendendo aos limites da lei, sempre será político e, como tal, por definição, imotivado, encontrando sua legitimação no resultado voto (BRASIL, DIÁRIO DA JUSTIÇA DA UNIÃO, 2000).

Dessa maneira, entende Cunha (2008), que ainda que fosse necessária a motivação explícita e adequada dos atos exonerados pelas CPIs<sup>38</sup>, a validade

---

<sup>37</sup> Confira-se informativo do Supremo Tribunal Federal n.º 239: “Por ausência de fundamentação, o Tribunal deferiu dois mandados de segurança impetrados contra atos da CPI do Futebol e da CPI relativa a Roubo de Cargas, que determinaram a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos impetrantes. Considerou-se que a Comissão Parlamentar de Inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da CF, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (CF, art. 93, IX). MS 23.868-DF e MS 23.964-DF, rel. Min. Celso de Mello, 30.8.2001.(MS-23868)(MS-23964)”.

<sup>38</sup> Não parece razoável exigir-se o acatamento rigoroso das formas e procedimentos legais, em especial das normas de processo penal, pelas CPIs, haja vista que tal exigência é apenas requisito de existência, validade e eficácia dos atos judiciais.

jurídica desta fundamentação não poderia ser controlada pelo Judiciário, haja vista que as decisões desses colegiados, mesmo que revestidos de juridicidade, são juízos eminentemente políticos, que não podem ser substituídos pelos juízos, principalmente porque não resulta convincente o argumento em torno de que o entendimento do Judiciário seria necessariamente melhor e mais compatível com o Texto Constitucional do que os das autoridades legislativas. Assim, parece certo afirmar que o juízo judicial e o juízo político não obedecem aos mesmos critérios, em especial aos critérios técnico-formais.

Discorda-se aqui dos entendimentos deste autor, pois é oportuno observar que deve sim haver a intervenção de um poder no outro, no momento em que seja necessário, pois, caso contrário, estaríamos diante de uma deficiência de comunicações entre os três Poderes, o que não é aceitável para o bom andamento de suas atividades.

E por fim, serve para elidir a necessidade de fundamentação dos atos políticos a observação do juiz da Suprema Corte Americana, Harlan Fisk Stone, direcionada a estudantes de Direito: “[...] se nós não gostamos dum ato do Congresso, não temos muita dificuldade em achar fundamentos para declará-lo inconstitucional” (BALEIRO, 1968, p. 53). Com isso, a motivação explícita parece nem sempre ser a garantia de respeito às decisões do Parlamento pelo Judiciário.

Nesse sentido, o STF reafirma que as medidas utilizadas para garantir uma eficácia de eventual sentença condenatória, em razão de se incluírem na reserva da jurisdição constitucional do Poder Judiciário, serão apenas determinadas, exclusivamente, pelos magistrados, de forma que as CPIs não poderiam, em razão de não gozarem dos mesmos poderes gerais de cautela dos órgãos jurisdicionais, adotar medidas desse condão.

Ademais, para o STF, as CPIs não podem decretar por meio de ato próprio nenhum tipo de prisão de qualquer pessoa, leia-se, a prisão temporária, preventiva ou qualquer outra que seja semelhante, salvo as hipóteses de prisão em flagrante<sup>39</sup>; a indisponibilidade de bens do investigado; o arresto; o

---

<sup>39</sup> “[...] a Comissão Parlamentar de Inquérito não possuiria competência para determinar a prisão de qualquer pessoa, eis que, no sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância

sequestro; a proibição de ausentar-se do país ou da comarca; a interceptação (escuta) das comunicações telefônicas; a busca e apreensão domiciliar de documentos e objetos<sup>40</sup>; e a convocação de magistrados para prestar depoimentos sobre a atuação jurisdicional (CUNHA, 2008).

Destarte, não se pode olvidar o fato de que o STF vem constantemente invocando a competência para processar e julgar, originariamente, as ações de mandado de segurança e habeas corpus impetradas em face de atos das CPIs do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, isoladamente, desde 1950. Logo, esse entendimento começou a partir do julgamento do Mandado de Segurança n.º 1959/53 e do Habeas Corpus n.º 32678/5393 (CUNHA, 2008).

Em contrapartida, a possibilidade de controle jurisdicional das CPIs, segundo o STF, justifica-se a partir das hipóteses de abuso e excesso de poder dos atos emanados dessas comissões inquiridoras. A fundamentação para justificar a apreciação dos atos das CPIs pelo Poder Judiciário ficou firmada, em decisão monocrática, no mandado de segurança n.º 23.452 (BRASIL, 2000), relatado pelo Ministro Celso de Mello, sob o entendimento de que o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve como objeto instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar no plano político-jurídico a possibilidade de dominação de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

---

(CF, art. 5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judiciária competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese – de evidente excepcionalidade – de ‘prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida’ – (CF, art. 136, par. 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas corpus nº 71.279-7/RS. Medida Liminar. Rel Min. Celso de Mello apud SOUTO, Paulo, op. cit., 2000. p. 37. No mesmo sentido: STF: “[...] as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial” (STF, MS 23.455, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 7-12-2000 apud BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., 2001).

<sup>40</sup> STF: “O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI “[...] mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº. 23.466-1/DF. Tribunal Pleno. Medida liminar. Rel: Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça da União, Seção I, p. 31, 22 junho, 1999. MORAES, Alexandre de, op. cit., 2002. p. 1066-1067.

Além disso, com a finalidade de impedir que o exercício abusivo das prerrogativas estatais pudesse conduzir a práticas que transgredissem o regime de liberdades públicas e que sufocasse, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se ao Poder Judiciário a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, é importante destacar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivam-se injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais. Atente-se a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do STF jamais tolerou que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas Legislativas pudesse constituir naquela hipótese de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros (BRASIL, 2000)

Conforme se observa, o STF orienta no sentido da fixação das dimensões dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, justificando a instituição de limites a tais comissões como necessários para preservar os direitos individuais e evitar a formação de esferas supremas de poder dentro do Estado (CUNHA, 2008).

Nesse sentido, apesar das boas intenções do STF em procurar assegurar as liberdades públicas dos cidadãos, particularmente em relação aos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que eventualmente possam infringir os direitos fundamentais, tal conduta não se integra com a sistemática constitucional atual, e muito menos com os parâmetros da teoria política da democracia (CUNHA, 2008).

Isso porque a Constituição, como um produto do poder constituinte originário possui a força para excepcionar as suas normas próprias, onde se conclui não haver afronta alguma à Constituição no momento do exercício de funções investigativas pelos membros do Legislativo, com os exatos poderes das autoridades judiciais, constituindo tal fato somente ressalva ao princípio que atribui o exercício privativo, não exclusivo, da função jurisdicional ao Poder Judiciário (CUNHA, 2008).

Em contrapartida, a atuação do Parlamento, por intermédio de suas comissões inquiridoras, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e

regimentais, ao contrário de ser uma afronta ao princípio da separação dos poderes de funções públicas, é o corolário direto do sistema de pesos e contrapesos, pelo qual os poderes devem vir a controlar recíproca e harmoniosamente os demais poderes do Estado, de maneira que haja um equilíbrio de forças imprescindíveis para se evitar excessos por parte de cada um deles (CUNHA, 2008).

Além disso, é preciso ressaltar que, em sociedades que são organizadas democraticamente, nenhum dos poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) pode escapar-se dos mecanismos de controle social estabelecidos constitucionalmente. Logo, torna-se totalmente improcedente o posicionamento do Judiciário em termos de que determinadas matérias não poderiam ser deliberadas por ato próprio (unilateral) das comissões investigadoras, em razão de que seriam de exclusiva competência judicial (CUNHA, 2008).

Nesse sentido, o princípio da reserva de jurisdição, tão invocado pelo Poder Judiciário para controlar as atividades do Parlamento no Brasil, não se aplica à atuação das CPIs, em suas prerrogativas constitucionais de investigação, em razão de a própria Constituição ressalvar tal princípio, ao outorgar, expressamente, às autoridades legislativas iguais poderes das judiciais (CUNHA, 2008).

Dessa forma, pode a comissão legislativa determinar, com poderes autênticos aos de magistrados, além de outros atos instrucionais de desenvolvimento da investigação parlamentar, todas as medidas assecuratórias do inquérito legislativo, sob pena de contradição nos próprios termos (CUNHA, 2008).

Com efeito, exigir das Comissões Parlamentares de Inquérito que provoquem o Judiciário para que este autorize ou não a adoção de medidas urgentes por parte dessas comissões pode vir a significar, além de obstáculos ao exercício pleno dos poderes constitucionais de investigação legislativa, o próprio fracasso da investigação, seja pela impossibilidade de investigação profunda da matéria e das pessoas investigadas, em caso de não autorização dessas medidas, seja pela extemporaneidade da autorização judicial para a prática de tais providências (CUNHA, 2008).

Assente-se que as CPIs em razão de terem origem, natureza e finalidade nitidamente políticas, sendo seus pronunciamentos, igualmente, de natureza

política e seus procedimentos (formas e ritos), matérias *interna corporis*<sup>41</sup> do Legislativo, estão todos eles imunes à ingerência do Judiciário. Com isso, no caso particular dos atos provenientes das Comissões Parlamentares de Inquérito, a questão se torna ainda mais interessante, haja vista que as comissões de inquérito são uma *longa manus*<sup>42</sup> da própria câmara legislativa que representa (CUNHA, 2008).

Logo, como o Parlamento é o quadro soberano das questões que lhes são pertinentes, decidindo exclusivamente a respeito da conveniência e oportunidade de suas matérias, parece que as CPIs possuem também esta prerrogativa, em razão de ser um instrumento de natureza fundamentalmente política do próprio Parlamento e a ele se igualando em seus aspectos orgânicos (CUNHA, 2008).

Em outras palavras, não compete ao Poder Judiciário apreciar se os atos de investigação provindos das CPIs se mantiveram ou não dentro dos limites estabelecidos pela normativa constitucional, regimental e legal. Cabe somente à própria comissão inquiridora, ou ao plenário da casa legislativa (por intermédio de recurso) exercer, com exclusividade absoluta, tal juízo.

No entanto, não é essa a tese que prevalece no Brasil e, de modo especial no Supremo Tribunal Federal, o qual sustenta a possibilidade de revisão judicial na hipótese de supostos atos inconstitucionais provenientes por CPI (CUNHA, 2008).

Nesse sentido, não bastasse o caráter altamente político das comissões de investigação parlamentar como um fator para impossibilitar o controle de seus atos pelo Poder Judiciário, entende-se que as condutas e procedimentos de uma CPI se enquadram igualmente aos denominados atos *interna corporis*<sup>43</sup> do Poder Legislativo, que são, igualmente, incapazes de crítica judiciária<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> São questões que devem ser resolvidas internamente por cada poder, sendo questões próprias de regimento interno. Exemplo: cassação de um deputado ou senador por falta de decoro parlamentar.

<sup>42</sup> Extensão do Poder.

<sup>43</sup> São atos que só interessam ao próprio órgão ou ao ente público que está sujeito a interferências internas.

<sup>44</sup> Entende-se que se inserem nos atos denominados de *interna corporis* ao menos os relacionados aos requisitos de uma CPI, tais como quorum de criação, objeto de investigação, indicação dos membros para compô-la, prazo de investigação, número máximo de comissões etc; de tal maneira que os questionamentos a respeito deles devem ser dirimidos interna e exclusivamente pelo próprio Parlamento, e não, como se tem visto hoje, pelo Judiciário. No caso específico da decisão sobre a criação ou não de uma comissão legislativa investigadora,

Nota-se também que o Supremo Tribunal Federal, apesar de ser um dos órgãos responsáveis pela interpretação da Constituição, não se encontra autorizado a formular entendimentos não compatíveis, explícita ou implicitamente, com seu próprio texto, sob pena de uma elevação do Poder Judiciário acima da própria Constituição, tornando-o uma instância de soberania absoluta e ilimitada em total prejuízo para a distribuição de competência no Estado brasileiro, assegurado pelo princípio constitucional da separação dos poderes públicos (CUNHA, 2008).

Dessa maneira, é possível dizer que o STF não deverá exorbitar dos limites de competência que lhe foram conferidos pela Constituição, transformando-o em uma espécie de juiz da sua própria competência, ou seja, em autoridade competente para declarar, em causa própria, se é ou não competente para o julgamento (TAVARES, 1998).

Nessa linha, faz-se necessário citar o entendimento de que as condutas das comissões inquiridoras legislativas não podem ser apreciadas e conhecidas pelo Poder Judiciário, pois, segundo Martônio Mont'Alverne Barreto Lima (2003), inadequado e dotado de conexão fortemente antidemocrática é a limitação que o Supremo Tribunal Federal tem imposto ao Poder Legislativo na sua tarefa investigativa em nome da sua possibilidade por ele própria assim definida de conhecer e julgar as questões políticas.

---

urge destacar a lição de José Luiz Mônaco da Silva: “Somente o Poder Legislativo, e mais ninguém está autorizado a decidir sobre a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Ele é o senhor absoluto da decisão de abrir um inquérito parlamentar para investigar determinado ou determinados fatos. Nem o Poder Executivo nem o Judiciário podem determinar a abertura de uma CPI. Esse tipo de intromissão, além de invadir área da alçada exclusiva do Poder Legislativo, fere abertamente a independência prevista no art. 2º da Constituição Federal”. SILVA, José Luiz Mônaco da, op. cit., 1999. p. 28. Enfim, é indubitável que somente as casas legislativas é que podem aferir legitimamente se determinado requerimento para criação de uma CPI atende a todos os elementos normativos exigidos pela Constituição e regimento da respectiva casa parlamentar. Igualmente, no plano federal, cabe somente aos líderes partidários indicar ou não os membros que integrarão uma comissão parlamentar de inquérito. Caso não haja a indicação, tal decisão é terminativa, não podendo o Supremo Tribunal Federal determinar, como recentemente fez, que o presidente do Senado Federal indicasse os integrantes da denominada CPI dos Bingos, com intromissão indevida no âmbito interno do Parlamento, assim como com violação ao princípio da separação de poderes. É certo que a minoria opositora tem direito político-constitucional à criação de CPI, mas quem deve decidir sobre a instalação ou não da comissão inquiridora é, exclusivamente, o Parlamento, e não o Judiciário. De fato, os problemas políticos devem ser controlados e decididos somente por órgãos eminentemente políticos, pois “Naturalmente, como (...) é um problema político, sua solução tem que ser política” (SILVA, José Afonso da. Ob. cit., 2007. p. 61.). Vide: Mandado de Segurança nº. 24.849-1/DF, Rel. Min. Celso de Melo, julgado em 22.06.2006 e publicado no Diário da Justiça de 29.09.2006, que determinou a instalação compulsória da CPI dos Bingos.

Por conseguinte, no que diz respeito aos inquéritos parlamentares, a possibilidade de violação de direitos individuais por parte das Comissões Parlamentares de Inquérito parece o preço a ser, eventualmente, pago pela sociedade para não comprometer as prerrogativas de fiscalização e controle do Parlamento sobre os atos do governo e da administração nas três esferas de poder (CUNHA, 2008).

Portanto, a partir da análise descritiva dos autores mencionados, discorda-se de alguns, no sentido de que há a necessidade de haver intervenção entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), quando necessário, em razão de que os seus poderes emanam para o desenvolvimento da boa administração pública, motivo pelo qual devem trabalhar de maneira conjunta e harmônica entre si.

#### **4 CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO COMO POLÍTICA LEGISLATIVA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM FACE DE ATOS CORRUPATIVOS**

A corrupção teria acompanhado o Brasil em todos os seus processos históricos e ainda o estaria acompanhando em níveis elevados no atual Estado Democrático de Direito. Por essas e outras razões, não se pode rejeitar a necessidade de avaliação contínua desse instituto com o intuito de uma possível amenização de seus reflexos.

Nesse sentido, busca-se, no presente capítulo, trabalhar inicialmente com termos conceituais sobre a corrupção, para uma possível compreensão de como este fenômeno é definido por alguns doutrinadores que procuram delimitar as suas diretrizes demonstrando que o desenvolvimento deste ilícito se deu por meio de uma história cultural que foi herdada através dos primórdios do país e que continua se perpetuando ao longo dos anos na administração pública brasileira.

A corrupção aqui tratada, portanto, buscará estabelecer que a sua constituição se dá por meio da relação tanto de duas pessoas como de dois grupos de pessoas (corruptos e corruptores) que possuem o objetivo alheio de transferir renda ilegal da sociedade ou de fundo público para uma possível concretização de direitos privados. Essa relação compreende a troca de favores entre grupos ou pessoas e comumente a superveniente barganha de favores entre os grupos ou pessoas e o comum pagamento dos corruptos com a utilização de propina ou de quaisquer outros tipos de benefícios que estão condicionados pelas regras do jogo e pelo sistema de incentivos que delas insurgem.

A partir desta análise, busca-se verificar se a CPI é uma política legislativa de controle externo da corrupção na administração pública, ou seja, se o procedimento da CPI serve como meio eficaz para o controle e tratamento desta atividade que ocorre dentro e fora do funcionalismo do Estado.

Para tanto, analisaram-se três casos concretos de Comissões Parlamentares de Inquérito federais. O primeiro caso, diz respeito à CPI do

Conselho Administrativo de Recursos Financeiros<sup>45</sup>, em que houve a incidência de sonegação fiscal da ordem de até R\$ 19 bilhões, que envolveu tanto funcionários deste Conselho como terceiros que se auto beneficiaram desta prática ilícita. O segundo, diz respeito à CPI do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>46</sup>, em que houve a investigação de supostas irregularidades que envolveram o próprio Banco, entre o período de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público. O terceiro caso, diz respeito à CPI do Banco Hong Kong and Shanghai Banking Corporation-Genebra<sup>47</sup>, onde cerca de 106 mil clientes de mais de 102 nacionalidades efetuaram depósitos bancários de mais de US\$ 100 bilhões, entre 1988 e 2007. Estão entre esses clientes, 8.667 brasileiros com ativos da ordem de US\$ 7 bilhões.

A partir do discorrido acima, passa-se à análise de cada um dos casos de forma detalhada.

#### **4.1 A corrupção como fenômeno cultural no sistema administrativo do Brasil: conhecendo a sua construção e desenvolvimento**

Em termos gerais, a corrupção é um fenômeno definido pela Organização das Nações Unidas como sendo o “abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto” (PETRELLUZZI; RIZEK JÚNIOR, 2014). Além disso, conceitua-la é uma tarefa que parece ser impossível, em razão desse termo comportar diversos significados e uma extensa gama de consequências. No entanto, é fundamental delimitar o seu tratamento (BITENCOURT; HECK, 2015). Além disso, ressalta-se que a sua inserção é um dos problemas mais severos e complexos enfrentados por novas e velhas democracias (RITT, OLIVEIRA, 2016).

Segundo Gorczewsky (2014), a corrupção estudada e analisada por meio de diversas perspectivas, pode dificultar a sua compreensão, mas condiciona a sua precisão conceitual. Nada obstante, pode-se afirmar que existe um ponto

---

<sup>45</sup> CARF.

<sup>46</sup> BNDES.

<sup>47</sup> HSBC.

em comum entre os doutrinadores que discorrem sobre o assunto: trata-se de algo negativo, jamais positivo (NUCCI, 2015). Assim, é necessário observar a corrupção de uma maneira muito mais ampla da forma como é concebida pela legislação e pela doutrina pátria (BITENCOURT, HECK, 2014).

Nesse sentido, observa Leal (2013) que, na tradição do pensamento político ocidental, não existe uma única definição sobre o que é a corrupção ou em outras palavras, não há um único conceito neste sentido que a defina. Assim, não se pode tratar apenas de uma única Teoria Política de Corrupção, haja vista que existem várias abordagens que trabalham com este tema por meio de marcos teórico e filosófico específicos.

Logo, esse fenômeno é um debate complexo de compreender e definir, haja vista que possui variados campos de conhecimento. Pois inúmeros são os conceitos que esclarecem essa prática, subentendendo, com isso, que a corrupção surge como uma ideia de destruição e degradação em que se assume um ponto de vista natural, como um evento que se torna efetivo e apurado na realidade fenomênica ou valorativa (KAERCHER; SILVA, 2016).

Além disso, a corrupção pode ser entendida como uma relação social que se estabelece entre duas pessoas ou dois grupos de pessoas que detêm o interesse de transferir renda ilícita, tanto da sociedade como do fundo público para a consecução de fins exclusivamente privados (KAERCHER; SILVA, 2016).

Com isso, pode-se dizer que essa relação abarca troca de favores entre as pessoas e os grupos e comumente o pagamento dos corruptos com o emprego de propina e/ou de quaisquer outros tipos de incentivos que são condicionados pelas regras do jogo e, por consecutivo, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Segundo Campuzano (2001), uma das justificativas desse fenômeno que se propaga é o individualismo, pois exerce uma força dispersiva sobre a sociedade ao ponto de conduzir os homens ao terreno de seus piores interesses. Para Garcia (2013), a corrupção apresenta-se como um meio de degradação do interesse público em face da satisfação do interesse privado. Dessa forma, o agente público apesar de desempenhar suas funções no âmbito de uma estrutura organizacional que se destina à consecução do bem comum, também desvia-se dos seus propósitos originais e passa a agir em

favor de um interesse dito pelo autor como “privado bipolar”. Ao agir em um só tempo, propicia uma vantagem indevida para si próprio e ensaia um benefício para o particular que compactua com a prática corrupta.

É importante ressaltar que esse tipo de benefício não passa somente a ser econômico, em razão de que no âmbito político, por exemplo, a exploração do prestígio e a conduta desviada com a intenção de obter vantagem de natureza política, mesmo que não possua finalidade econômica, caracteriza igualmente a corrupção (PETRELLUZZI; RIZEK JÚNIOR, 2014).

Logo, para os estudiosos do assunto, é de suma importância trabalhar com mecanismos que busquem o efetivo controle à corrupção, pois ainda existe certa deficiência sobre os indicadores confiáveis que verificam os níveis estatísticos e ambientais em que se atua, sendo aleatórias as comparações sobre as diversas realidades, bem como atores envolvidos. Assim, atribui-se a necessidade de estabelecer organismos que demarquem essas condutas ilícitas, com o intuito de alcançar as ferramentas mais eficazes de tratá-la.

A corrupção, portanto, é assunto recorrente que existe há muito tempo no Brasil, tendo início no período da colonização portuguesa e que continua atualmente em uma constante ascensão. Com a chegada de algumas alterações estruturais no País, em 1822, ocorreu a Proclamação da Independência e a instauração do Brasil República, ocasião em que surgiram novas formas de práticas corruptivas.

Observando a organização administrativa do Brasil Colônia, muitos vícios assumidos pelo funcionalismo português se esconderam em uma incoerência entre os regimentos, leis, provisões e a conduta jurídica. Por esses fatos, a corrupção administrativa brasileira é considerada como uma herança já do Período Colonial (FAORO, 1987). Essa característica inicial será relevada inclusive pela opinião pública que adotaria a corrupção no Brasil como algo típico de seu povo, cujo fator prejudicaria o desenvolvimento do país.

É analisando esse período inicial e sob um olhar mais atual que autores como Avritzer e Filgueiras (2011) observam que o Brasil estaria passando por um período de democratização ao se deparar com importantes desafios para a expansão da legitimidade e da qualidade da democracia, dentre os quais, estaria elencado a corrupção de seus agentes públicos e de suas instituições.

Com a formação do Estado Brasileiro, desde suas origens, torna-se debatida, por uma ampla parcela da teoria política pátria, a passagem de um processo histórico que examina uma vasta tendência em apontar o desenvolvimento como produto de uma ordem patrimonial solidificada. O dito “patrimonialismo” provém de um evento teórico que insurge com a reforma da utilização dos conceitos de Max Weber, que, via de regra, tenderiam a unificar como ideia basilar, o tratamento da coisa pública pela autoridade como se fosse privada, o que provoca inúmeras contendas na doutrina brasileira (LEAL, 2013).

Já os conceitos sobre feudalismo, estamento e patrimonialismo de Faoro (2001) não seguem a mesma linha de pensamento de Max Weber, em razão de que o ponto de vista deste autor prescinde o fenômeno de maneira a compreender o tratamento que é dado através da doutrina nacional para com os seus conceitos, a fim de elucidar suas particularidades mais expressivas.

Em linhas gerais, o conceito de “patrimonialismo brasileiro”, na vida política, não faria diferença entre as esferas pública e privada, enquanto exercício social, adquirindo no contexto nacional várias interpretações. Sobre essa contextualização:

[...] não se compreende, no entanto, o uso do conceito de “patrimonialismo” entre nós se não o cotejamos com seu “irmão gêmeo”, a noção de “personalismo”. Ainda que o “pai” da ideia de “personalismo” tenha sido Gilberto Freyre, quem a sistematizou e a ligou umbilicalmente à noção de patrimonialismo foi o “filho rebelde” de Freyre: Sérgio Buarque de Holanda. Em Sérgio Buarque temos, também, a montagem do arcabouço completo da interpretação do Brasil contemporâneo como “pré-moderno”, que influenciará praticamente todos os grandes intérpretes as singularidades brasileiras no século 20, sejam eles “personalistas”, como Roberto DaMatta, ou “patrimonialistas”, como Raymundo Faoro. [...] Enquanto o pioneiro protestante americano seria movido por interesses racionais que permitiriam a construção de instituições modernas como mercado capitalista competitivo e Estado racional centralizado, o “homem cordial” seria dominado por emoções que não controla (SOUZA, 2008, p. 82-83, grifos originais).

Para o citado autor, um dos principais efeitos do referido descontrole temperamental seria um olhar quase que alegórico do interesse próprio, ou seja, um interesse próprio mal entendido, haja vista que não se tem a possibilidade de alcançar interesses coletivos de qualquer natureza.

Demonstra-se a relação que é estabelecida entre a noção de personalismo enquanto um atributo de relações intersubjetivas entre as pessoas e a noção de patrimonialismo compreendida como uma “espécie de ‘materialização institucional’, do protagonismo” (SOUZA, 2008, p. 83, grifos do autor). Ou seja, na medida em que o personalismo é uma representação do homem tanto na esfera privada quanto na esfera pública, o patrimonialismo é uma representação do homem como componente de um hipotético estamento estatal. Logo, detém-se que, de forma mais simples, o patrimonialismo consistiria na figura do agente público usando dos bens públicos para atender interesses privados.

Holanda (1995) tem uma contribuição importante sobre esse tema. Trabalhando com o “homem cordial”<sup>48</sup> brasileiro, aduz que o mesmo, em sua vida pública precária, seria propenso a não levar em consideração um essencial debate entre o interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o abrangia.

Para Holanda (1995), o funcionário “patrimonial” levaria a questão da gestão política como assunto de seu interesse particular. Nesse sentido, funções, empregos e benefícios auferidos estariam relacionados a direitos pessoais e não a interesses de ordem objetiva, como a especialização das funções e o esforço de garantias jurídicas aos cidadãos. “A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias” (HOLANDA, 1995, p. 145).

Holanda (1995) acrescenta que a relação travada entre o Estado e sociedade se acomodaria justamente para que aquele pudesse existir, ultrapassando-se as relações que são privadas e ambicionando-se uma constituição de um ambiente precisamente marcado pelo extrapolamento de tais vínculos particulares, por meio de uma elevação de um grupo que predomina feições coletivas.

---

<sup>48</sup> O "homem cordial" não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez. O "homem cordial" é visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários. (HOLANDA, 1995, p. 17).

Faoro (2001) acrescenta ao debate uma importante contribuição para o tema ao dizer que as enfermidades atuais do Estado e da Nação brasileiras decorrem da formação histórica, em especial, em razão do passado colonial. Com isso, sopesa o autor ao afirmar que o pontapé inicial do poder patrimonialista é contraído pelos nossos antepassados do Estado Português, em razão de ter sido inteiramente importado em sua estrutura administrativa à colônia no período pós-descobrimento, tendo em seguida reforçado pela transmigração da Coroa Portuguesa no século XIX (FAORO, 2001).

E esse exemplo institucional se alterou historicamente em protótipo para estruturar a Independência, o Império e a República do Brasil. Assim, o patrimonialismo obteria maior qualidade no desenvolvimento do Estado brasileiro (FAORO, 2001).

[...] No decorrer do livro de Faoro, o conceito de patrimonialismo perde crescentemente qualquer vínculo concreto, passando a ser substitutivo da mera noção de intervenção do Estado, seja quando este é furiosamente tributário e dilapidador, por ocasião da exploração das minas no século 18, seja quando o mesmo é benignamente interventor, quando D. João Cria, no início do século 19, as condições para o desenvolvimento do comércio e da economia monetária, quadruplicando a receita estatal e introduzindo inúmeras melhorias públicas. [...] O que dizer do empresariado brasileiro, especialmente o paulista, que foi, no caso brasileiro, o principal beneficiário do processo de industrialização brasileiro financiado pelo Estado interventor desde Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro (SOUZA, 2008, p. 84, grifos originais).

Segundo Souza (2008), o conhecimento sobre o patrimonialismo tanto distorce como simplifica a realidade ocorrida nas sociedades por meio de distintas maneiras. Ao mesmo tempo em que exhibe um único sentido, simplifica e idealiza o mercado, subjetivando e democratizando o Estado. Dessa forma, o mercado gerador de riquezas é o mesmo que produz desigualdades infinitas, já que o Estado consegue manobrar distintas formas, estando, portanto, amarrado em relações políticas que estiverem no comando do poder de Estado.

Com efeito, o Brasil passa por uma visão culturalista a partir do entendimento de que a corrupção nasce de uma extensão da esfera pública à

esfera privada, em razão desses modelos de cultura que aproximam o indivíduo à pessoa. Logo, a esfera pública é intermediada por relações que estimulam a consignação de autoridades de forma direta e equilibrada ao conjunto de relações pessoais que o indivíduo possui na sociedade (FILGUEIRAS, 2006).

A corrupção, portanto, proveria da existência de afinidades pessoais de membros da burocracia do Estado, gerando, com isso, receitas ilícitas com os recursos públicos (BEZERRA, 1995). As relações pessoais que se estabelecem no Brasil, constituem-se em práticas que se disseminam e se institucionalizam diariamente, não sendo, assim, arguidas ou combatidas. Conforme observa Bezerra (1995), esses ilícitos aparecem relacionados às redes de relações pessoais.

Na política, a corrupção se associaria à perseguição de objetivos privados, prejudicando o interesse geral. Ademais, as decisões políticas que são tomadas sempre teriam interesses de alguns grupos ou de particulares que se denominam de negócio público (RAMOS, 2004).

Além disso, a falta da tradição de impessoalidade no serviço público pode favorecer o conflito existente entre o poder estatal e privado, gerando facilidades à execução da corrupção administrativa. Dessa forma, observa-se que, no período de formação do Brasil, houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que, ocasionalmente, uma tenha se sobreposto à outra.

É necessário também interpretar o acontecimento da corrupção no período colonial mediante um enquadramento que possua diretrizes gerais que marquem uma cultura política por meio das práticas administrativas, que vá adiante da propagação mercantilista da América de Portugal. Conforme Figueiredo (2008, p. 210), “fora desses quadros a compreensão das condutas de funcionários régios e moradores tende a aparecer cercada por anacronismo, simplificação e teleologia”.

No período colonial, a corrupção percorria distintos níveis de funcionalismo público. Assim, a corrupção alcançava principalmente oficiais de justiça, tabeliães, ouvidores, chegando até ao funcionário de menor escalão. Cidades portuárias, como Olinda e Recife, no Estado de Pernambuco, estavam mais aptas para receber agradecimentos dos superiores. Com a proibição do

tráfico de escravos, o governo brasileiro ainda se fazia complacente com os traficantes que infringiam a lei (MELO, 2008).

Percebem-se, com isso, acusações que eram apontadas ao Império e à Primeira República que não se referiam somente ao sistema imperial. E não havia acusações por parte dos republicanos a Dom Pedro II de gerir uma organização ou até mesmo de ser ele o corrupto (MELO, 2008).

Em um olhar mais adiante, observa Carvalho (2008) que, em 1954, com a queda do primeiro governo de Vargas, ocorreu uma série de escândalos de corrupção que envolveu diversas instituições, políticos e a sociedade. Nesse ínterim, Vargas era obrigado a deixar o palácio do Catete, sob o argumento de que teria criado um mar de lama<sup>49</sup>, cunhando o seu suicídio naquele referido período.

Posteriormente, com a vitória de Juscelino Kubitschek, em 1955, entrava o Brasil em outro patamar de governo, com 31 metas, que eram divididas em alimentação, educação, transporte, energia, indústria de base e mudança de capital. No intuito de realizar tais empreendimentos, a capital do Brasil passaria a ser Brasília (CARVALHO, 2008).

Em face da corrupção, a construção de Brasília seria um fator agravante, pois liberaria congressistas e executivos do controle das ruas, o que ampliaria a sensação e a realidade de impunidade. “Brasília tornou-se uma corte corrupta e corruptora” (CARVALHO, 2008, p. 239).

Carvalho (2008) explica que a ditadura agravaria a situação, pois a proteção do arbítrio dos governantes acrescentaria um grande crescimento à máquina estatal. Refere o autor, que a impunidade teria sido grande nas duas ditaduras, e esse fato persistiria na democracia em razão da ineficiência dos sistemas policial e judiciário.

Em 1964, foi instaurado o regime militar, com o subterfúgio de salvar o Brasil em face da subversão de atos corruptivos. No entanto, a ditadura teve o seu fim sob acusações de corrupção, existindo afirmações de que o sistema militar foi o período mais corrupto da história do Brasil (CARVALHO, 2008).

---

<sup>49</sup>Cunhou-se, na época, para representar a sensação de que o governo estava tomado pela corrupção, a expressão “mar de lama”, que seria usada em contextos semelhantes no futuro, sobretudo durante a gestão do presidente João Goulart (CARVALHO, 2008, p. 243-244).

Em 1983, a sociedade civil se mobilizou a favor do “Diretas Já”<sup>50</sup> com o propósito restabelecer eleições diretas para presidente da República, no intuito de por fim à ditadura militar, que foi ocorrer só em 1985. Nesse transcorrer político, o governo posterior à ditadura militar e os subsequentes foram delineados por escândalos e casos de corrupção que envolveu grupos políticos que marcaram a história do Brasil.

Segundo Carvalho (2008), ocorreram algumas mudanças, como é o caso do sentido da corrupção, não sendo o seu tamanho determinante de mudanças na política, mas sim, as atitudes para com os atos corruptivos.

Mudou ainda a reação à corrupção. Reagem contra a corrupção os que dela não se beneficiam e que, ao mesmo tempo, dispõem de recursos para identifica-la e combata-la. Vale dizer que a reação à corrupção varia na razão direta do tamanho da classe média. Esta classe é a que está mais cercada pela lei em função de sua inserção profissional. É sobre ela que recai grande parcela dos impostos. É ela que menos se beneficia de políticas sociais. Também depende menos do poder privado e do poder do Estado, exceto a pequena parcela absorvida pela máquina estatal. [...] São muito diversificadas as atitudes diante da corrupção. Há os moralistas, que a julgam sinal da degradação dos costumes. Há os céticos fatalistas, para quem ela sempre está no DNA do brasileiro (CARVALHO, 2008, p. 240-241).

Nesse sentido, a corrupção procede da existência de relações de agentes da Administração Pública e isso inclui seus órgãos, acarretando rendimentos ilícitos com recursos públicos. Ademais, a utilização de afinidades particulares em comum para essa finalidade é praticada e se institucionalizam no dia a dia, dificultando assim o seu controle e combate (BEZERRA, 1995).

A corrupção teria acompanhado o Brasil em todos os seus processos de transformação. Não obstante, a mesma continuaria acompanhando-o até o

---

<sup>50</sup> Diretas Já foi um dos movimentos de maior participação popular, da história do Brasil. Teve início em 1983, no governo de João Batista Figueiredo e propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A campanha ganhou o apoio dos partidos PMDB e PDS, e em pouco tempo, a simpatia da população, que foi às ruas para pedir a volta das eleições diretas. Sob o Regime Militar desde 1964, a última eleição direta para presidente fora em 1960. A Ditadura já estava com seus dias contados. Inflação alta, dívida externa exorbitante, desemprego, expunham a crise do sistema. Os militares, ainda no poder, pregavam uma transição democrática lenta, ao passo que perdiam o apoio da sociedade, que insatisfeita, queria o fim do regime o mais rápido possível. Em 1984, haveria eleição para a presidência, mas seria realizada de modo indireto, através do Colégio Eleitoral. Para que tal eleição transcorresse pelo voto popular, ou seja, de forma direta, era necessária a aprovação da emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB – Mato Grosso). Duarte, Lidiane. Disponível em: INFOESCOLA: <<http://www.infoescola.com>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

Estado Democrático de Direito e, por essa razão, não se poderia rejeitar a ideia de uma avaliação especial desse instituto. A concepção de Estado Democrático seria entendida como peça chave para contribuir na amenização dessas condutas desviantes.

O que se obteve da explanação até aqui desenvolvida foi a ideia de que a participação do cidadão constituir-se-ia como instrumento essencial para o enfrentamento da corrupção e, observando o ideal de democracia, o cidadão estaria no centro da mesma. Viu-se que quanto menos participação e informação aos cidadãos, mais chances se tinha de colocar em prática atividades ilícitas que comprometeriam os cofres públicos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a preocupação com o dever de lealdade dos agentes públicos na relação com a administração pública não é entendida como fato recente, haja vista que existem alguns institutos de fiscalização e investigação que estão inseridos em textos constitucionais e infraconstitucionais pátrios.

Dentre eles, o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito é entendido como um instrumento institucional de investigação e apuração de denúncias do Poder Legislativo, formado por um grupo de parlamentares que atuam a favor da respectiva instituição, para investigar e fiscalizar a gestão do bem público sobre fato determinado e indício de fato ilegal. Seu poder está inserido nas atribuições do legislativo, sendo uma comissão temporária que se destina a proteger a coletividade. A partir daí, é necessária a inserção de prazo determinado para o encerramento das investigações.

#### **4.2 Aspectos pragmáticos das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil como instrumento de combate à corrupção: estudos de casos**

Pretendeu-se aqui trabalhar com o estudo de três casos concretos de CPIs em âmbito federal brasileiro. O motivo se deu em razão de que haveria a necessidade de aliar a teoria com a prática, ou seja, buscar aspectos que fossem relevantes em casos reais e que remetessem ao estudo realizado sobre a constituição da CPI nos dois primeiros capítulos, tanto em seu caráter material como formal.

Para tanto, buscaram-se casos que fossem considerados polêmicos e de grande repercussão, tanto em caráter nacional como internacional. As buscas foram realizadas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal brasileiros.

No site da Câmara dos Deputados, acessou-se a página <http://www2.camara.leg.br/>, clicando no link “atividade legislativa”. Em seguida, optou-se pela ferramenta “comissões temporárias” e, posteriormente, em “parlamentares de inquérito – CPI”. A partir daí, pode-se perceber que a Câmara possui um acervo de arquivos de CPIs de várias legislaturas, organizado por períodos que variam de 1999 até 2016. Dali, retirou-se as CPIs do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

No site do Senado Federal, acessou-se a página <http://www12.senado.leg.br/hpsenado>, clicando no link “atividade legislativa” e, em seguida, optou-se pelas seleções “comissões” e “lista de comissões”. No próprio filtro de opções, na barra do lado esquerdo, apareceram as opções “tipo”, “casa” e “situação”. A partir daí, foi selecionado no tipo “parlamentar de inquérito”, na casa, “senado federal e câmara dos deputados” e na situação, “encerrada”. Ao efetuar a busca, apareceram 108 comissões, dentre elas CPIs do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e Mista (tanto do Senado Federal como da Câmara dos Deputados) que variavam de 1976 até 2016. Dali se retirou a CPI do HSBC.

A partir da seleção desses três casos concretos, passou-se a analisar os seus relatórios finais para fazer ao fim uma análise crítica individualizada, tanto do andamento destes procedimentos investigativos como de algumas sugestões ou críticas sobre o que deve ser aperfeiçoado e melhorado em relação à legislação que dispõe sobre CPI e ao andamento das investigações visualizadas em cada caso individualmente. A partir daí, passa-se à análise individualizada de cada um destes casos para, na conclusão, fazer uma análise conjunta do presente estudo.

#### **4.2.1 Comissão parlamentar de inquérito do conselho administrativo de recursos fiscais (CARF)**

No presente caso, foi instaurada CPI por intermédio do Senado Federal, por meio do Requerimento n.º 407 de 2015. As denúncias foram realizadas anonimamente e se fundaram sobre o argumento de que julgamentos realizados pelo CARF<sup>51</sup> estariam sendo manipulados em descompasso com a lei ao anularem-se autuações fiscais e/ou reduções substancialmente cobradas em tributos, que resultaram em sonegação fiscal da ordem de até R\$ 19 bilhões (SENADO FEDERAL, 2016).

Nessas denúncias, José Ricardo da Silva era um dos líderes do esquema de propina, que era distribuída por meio de esquema ilícito pelas suas empresas SGR Consultoria Empresarial e JR Silva Advogados e Associados. Dessa última empresa, Adriana Oliveira e Ribeiro era sócia. Segundo diligências da Polícia Federal, essa empresa tinha como sede endereço residencial, e a empresa SGR teria como sede o endereço residencial de Eivanice Canário da Silva (irmã de José Ricardo). Além desses acusados, foram também apontados no pedido de instauração de CPI, Flávio Rogério da Silva (irmão de José Ricardo) e os conselheiros fazendários José Celso Freire da Silva e Valmar Fonseca de Menezes (SENADO FEDERAL, 2016).

Ressalta-se que os relatórios realizados pela Polícia Federal apontaram, ainda, a existência de indícios de irregularidades no julgamento de mais de setenta processos que envolveram dívidas de bancos, montadoras de automóveis, siderúrgicas e outros grandes devedores. Dentre eles, estão envolvidos os seguintes: Banco Santander (R\$ 3,34 bilhões), Banco Santander 2 (R\$ 3,34 bilhões), Bradesco (R\$ 2,75 bilhões), Ford (R\$ 1,78 bilhões), Gerdau (R\$ 1,22 bilhões), Boston Negócios (R\$ 841,26 milhões), Safra (R\$ 767,56 milhões), Huawei (R\$ 733,18 milhões), RBS (R\$ 671,52 milhões),

---

<sup>51</sup> Criado através da Medida Provisória n.º 449, de 3 de dezembro 2008, convertida na Lei n.º 11.491, de 27 de maio de 2009 através da Portaria n.º 41, de 17 de fevereiro de 2009, do Ministro da Fazenda. Resultou da unificação do Primeiro, Segundo e Terceiro Conselhos dos Contribuintes, bem como da Câmara Superior de Recursos Fiscais, que foram consubstanciados em órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministro da Fazenda, com a competência de julgar recursos de decisão de primeira instância, além dos recursos de natureza especial, que digam sobre a aplicação da legislação referente aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal (RFB).

Camargo Correa (R\$ 668,77 milhões), MMC-Mitsubishi (R\$ 505,33 milhões), Carlos Alberto Mansur (R\$ 436,84 milhões), Copesul (R\$ 405,69 milhões), Liderprime (R\$ 280,43 milhões), Avipal/Granoleo (R\$ 272,28 milhões), Marcopolo (R\$ 261,19 milhões), Banco Brascan (R\$ 220,8 milhões), Pandurata (R\$ 162,71 milhões), Coimex/MMC (R\$ 131,45 milhões), Via Dragados (R\$ 126,53 milhões), Cimento Penha (R\$ 109,16 milhões), Newton Cardoso (R\$ 106,93 milhões), Bank Boston banco múltiplo (R\$ 106,51 milhões), Café Irmãos Júlio (R\$ 67,99 milhões), Copersucar (R\$ 62,1 milhões), Petrobras (R\$ 53,21 milhões), JG Rodrigues (R\$ 49,41 milhões), Evora (R\$ 48,46 milhões), Boston Comercial e Participações (R\$ 43,61 milhões), Boston Administração e Empreendimentos (R\$ 37,46 milhões), Firist (R\$ 31,11 milhões), Vicinvest (R\$ 22,41 milhões), James Marcos de Oliveira (R\$ 16,58 milhões), Mário Augusto Frering (R\$ 13,55 milhões), Embraer (R\$ 12,07 milhões), Dispet (R\$ 10,94 milhões), Partido Progressista (R\$ 10,74 milhões), Viação Vale do Ribeira (R\$ 10,63 milhões), Nardini Agroindustrial (R\$ 9,64 milhões), Eldorado (R\$ 9,36 milhões), Carmona (R\$ 9,13 milhões), CF Prestadora de Serviços (R\$ 9,09 milhões), Via Concessões (R\$ 3,72 milhões), Leão e Leão (R\$ 3,69 milhões), Copersucar (R\$ 2,63 milhões), Construtora Celi (R\$ 2,35 milhões), Nicea Canário da Silva (R\$ 1,89 milhões), Mundial - Zivi Cutelaria – Hércules – Eberle (N/D), Banco UBS Pactual SA (N/D), Bradesco Saúde (N/D), Brasil Foods (N/D), Brasil Foods Eleva (N/D), Caenge (N/D), Cerces (N/D), Cervejaria Petrópolis (N/D), CMT Engenharia (N/D), Dama Participações (N/D), Dascan (N/D), Frigo (N/D), Hidroservice (N/D), Holdenn (N/D), Irmãos Júlio (N/D), Kanego Silk (N/D), Light (N/D), Mineração Rio Novo (N/D), Nacional Gás Butano (N/D), Nova Empreendimentos (N/D), Ometo (N/D), Refrescos Bandeirantes (N/D), Sudestefarma/Comprofar (N/D), TIM (N/D), Tov (N/D), Urubupungá (N/D), WEG (N/D) (SENADO FEDERAL, 2016).

Salienta-se que todas essas informações foram descobertas por meio da chamada “Operação Zelotes<sup>52</sup>”, levada a cabo pelo Ministério Público Federal<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> A denominada “Operação Zelotes” é uma investigação deflagrada pela Polícia Federal brasileira para investigar esquemas de corrupção no CARF, responsável por efetuar julgamentos de recursos administrativos de autuações contra empresas e pessoas físicas por sonegação de natureza fiscal e tributária.

<sup>53</sup> MPF.

e pela Polícia Federal<sup>54</sup>. Todavia, antes de iniciar a operação, já havia apurações que indicavam o prejuízo ao erário por condutas fraudulentas no âmbito do Conselho. Nessa linha, a Polícia Federal concentrou suas atividades no ano de 2013 e descobriu movimentações atípicas por parte de servidores e consultorias que resultaram em mais de R\$ 60 milhões, incluindo saques e depósitos em espécie (SENADO FEDERAL, 2016).

Após a análise preliminar de movimentações financeiras atípicas, precedeu-se à quebra dos sigilos fiscais e bancários de pessoas jurídicas e físicas que poderiam estar envolvidas no esquema. Verificou-se, então, que cerca de 160 mil transações no período de 2005 a 2013 somavam cerca de R\$ 1,3 bilhão (SENADO FEDERAL, 2016).

A partir dessas informações, o Senado Federal, com base no artigo 58, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 74, inciso III, e 145 do Regimento Interno do Senado Federal, instaurou CPI, sendo composta por 11 membros titulares e 7 membros suplentes, para, no prazo de 120 dias, com limite de despesas de R\$ 100 mil, apurar eventuais irregularidades (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, foi proposto aos responsáveis por essa comissão trabalhar a investigação em dois pilares. O primeiro foi denominado de “Compartilhamento de Informações e busca de eficiência das apurações”, que se pautou em utilizar as informações já obtidas, com o intuito de otimizar as investigações sequenciais. E o segundo, foi denominado de “Prioridade na investigação dos grupos e corporações beneficiários”. Aqui, tratou-se de dar preferência às investigações de empresas e corporações que estavam sob suspeita (SENADO FEDERAL, 2016).

Posteriormente, as investigações se dividiram em três linhas. A primeira linha, denominada de “Empresas beneficiárias”, conforme já afirmado anteriormente, pautou-se em investigar as empresas possivelmente corruptoras e beneficiárias dos indevidos julgamentos do CARF. Essa investigação envolveu, portanto, as seguintes medidas: a) convocação para oitiva dos executivos das empresas na época dos fatos investigados; b) cruzamento de informações relativas a movimentações suspeitas das empresas e dos

---

<sup>54</sup> PF.

Conselheiros do CARF com as decisões do Conselho em que as corporações possivelmente corruptoras teriam sido beneficiárias (SENADO FEDERAL, 2016).

A segunda linha foi denominada de “agentes corruptos”. Aqui, entendeu-se que a melhor forma de se desvendar os atos criminosos seria por meio da investigação pelo lado dos corruptores para, a partir daí, encontrar provas das vantagens indevidas recebidas pelos agentes públicos corruptos (é preciso observar aqui que todos os Conselheiros do CARF são agentes públicos) (SENADO FEDERAL, 2016).

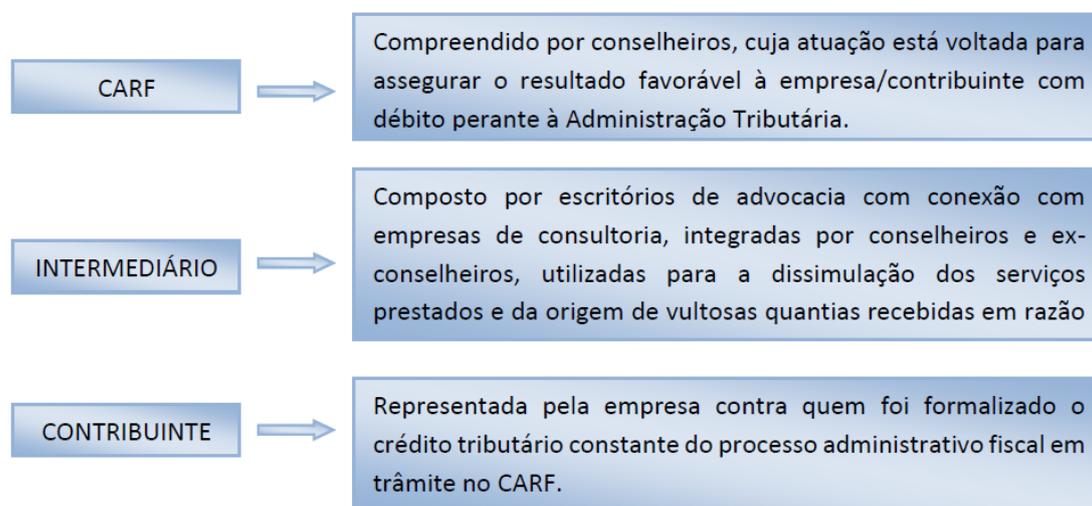
A terceira linha foi denominada de “os intermediários dos atos de corrupção”. Como em outros escândalos de corrupção já conhecidos no Brasil e no mundo, no caso do CARF não há, em princípio, um contato direto e imediato entre os corruptos e os corruptores, ou seja, geralmente existiam terceiros que faziam o papel de aproximar os dois polos da corrupção (SENADO FEDERAL, 2016).

Dessa maneira, a partir de uma reunião realizada com agentes da PF e do Ministério Público Federal, chegou-se à conclusão de que, para ser mais didática, a investigação da CPI deveria se desenrolar por meio de eixos. Dessa forma, as oitivas e demais diligências investigatórias foram encaminhadas por meio de casos, esgotando-se, na medida do possível, o esclarecimento de como funcionava o esquema criminoso não a partir de pessoas, mas, sim, a partir de fatos (SENADO FEDERAL, 2016).

A metodologia sugerida para se trabalhar com a seleção de casos analisados pela CPI baseou-se nos seguintes critérios: a) relevância dos valores em jogo; b) representatividade do caso para o esclarecimento do esquema; c) existência de prévia abertura de inquéritos ou outros procedimentos investigatórios para apurar o caso (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, a quantidade de valores que possivelmente deixou de ser recolhida ao Fisco é um fator relevante. Dessa forma, a partir desses impactos financeiros do esquema de corrupção montado pelo CARF, seria justificável que a Comissão viesse a dar prioridade aos casos que movimentariam maiores valores. Assim, segundo informações fornecidas pela PF e pelo MPF, o caso de maior repercussão é o que envolveu o Banco Santander/Safra (SENADO FEDERAL, 2016).

No entanto, é preciso destacar que foram vários os esquemas de corrupção do CARF. A partir daí se fez necessário analisar um caso que fosse paradigmático e que permitisse ter um panorama de como as quadrilhas operavam, sendo o caso Mitsubishi Motors Company - MMC considerado o mais representativo. O terceiro critério – a existência de inquéritos abertos para apurar o caso – foi de extrema importância para não perder o foco na CPI, pois não se considerou viável que esta investigação demandasse tempo para apurar fatos que a própria PF considerou de difícil comprovação. Segue um resumo esquemático de como funcionava o sistema de corrupção junto ao CARF (SENADO FEDERAL, 2016):



Fonte: disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

Importante salientar, ainda, que nessas relações sempre havia a presença de um intermediário que era representado por escritórios de advocacia vinculados com empresas de consultoria que eram utilizadas na mediação dessas operações que se davam em diversas fases, em conformidade com o fluxograma construído no relatório da CPI (SENADO FEDERAL, 2016).



Fonte: disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

Nesse esquema, pode-se visualizar inicialmente que havia a existência de um valor de crédito tributário devido pela empresa multada junto ao CARF. A partir daí, verificava-se o valor do crédito tributário<sup>55</sup> - CT e a viabilidade jurídica do ilícito. Posteriormente, fazia-se a seleção do cliente (empresário) e se estipulavam honorários em caso de êxito e a redução dos serviços do CT. Por meio dessa captação e contratação, havia a intervenção de advogados e consultores para intermediar as ações em conjunto com conselheiros e ex-conselheiros, que eram responsáveis pela manipulação do julgamento que se dava mediante o pagamento de dinheiro vivo/cheques/transferências bancárias a pessoas físicas ou jurídicas que faziam a lavagem de dinheiro (SENADO FEDERAL, 2016).

A partir dessas informações, de como se desenvolviam os esquemas corruptos no âmbito do CARF, passou-se também a efetuar investigações de subesquemas que estavam interligados com o principal, os quais passam a ser analisados agora.

#### **4.2.1.1 Caso Bozzano**

No caso em tela, em conformidade com os elementos que foram coletados por esta CPI, a organização criminosa da qual fazem parte Jorge Victor Rodrigues, Lutero Fernandes do Nascimento, Jeferson Ribeiro Salazar e Eduardo Cerqueira Leite realizava negociações com os representantes do Banco Bozzano Simonsen S/A (SENADO FEDERAL, 2016).

Conforme relatos, os quatro buscaram o auxílio de Wagner Pires de Oliveira, Procurador da Fazenda Nacional aposentado, a fim de que fosse alterada a nota da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional<sup>56</sup> n.º 547/05, no intuito de modificar a situação de Processos Administrativos Fiscais que tramitavam no CARF. A partir desse pedido, Wagner enviou e-mail à Procuradora da Fazenda Nacional, Valéria Saques, fazendo uma oferta dissimulada ao afirmar que teria uma boa verba honorária caso houvesse

---

<sup>55</sup> CT.

<sup>56</sup> PGFN/CAT.

algumas alterações nos processos. No entanto, apesar da servidora não ter aceitado tal oferta, o delito de corrupção ativa se consumou, uma vez que o tipo penal não demanda a aceitação ou o pagamento, mas sim, a mera promessa de vantagem indevida a servidor público. Foram indiciados, Eduardo Cerqueira Leite, Jeferson Ribeiro Salazar, Jorge Victor Rodrigues, Lutero Fernandes do Nascimento e Wagner Pires de Oliveira, todos pelo crime de corrupção ativa (SENADO FEDERAL, 2016).

#### **4.2.1.2 Caso Gerdau**

O caso Gerdau possui variados desdobramentos. Dentre eles, cita-se que diversos processos administrativos fiscais do citado grupo empresarial tiveram julgamentos alterados com o intuito de beneficiar a empresa. Todos os detalhes foram arquitetados pelos diretores André Bier Gerdau Johannpeter e Expedito Luz, bem como pelos consultores jurídicos da empresa, Marcos Biondo e Raul Fernando Schneider (SENADO FEDERAL, 2016).

Segundo relatórios, a referida empresa era cliente de vários nichos de organizações criminosas. Dentre eles, cita-se a SGR Consultoria Empresarial e consultorias que se associaram a ela (José Ricardo da Silva, Gegliane Bessa, João Batista Gruginski, Edison Pereira Rodrigues, Meigan Sack Rodrigues, Adriana Oliveira e Ribeiro, advogada da SGR e Conselheira suplente do CARF, Eivanice Canário da Silva e Paulo Roberto Cortez), que ofereciam, por meio de adúltera consultoria jurídica, a possibilidade de corromper os Conselheiros do CARF (Valmar Fonseca de Menezes, Otacílio Dantas Cartaxo, José Ricardo da Silva, Valmir Sandri), com o pagamento de altas propinas para manipular julgamentos de processos, para favorecer a citada empresa (SENADO FEDERAL, 2016).

Dentre elas, cita-se a Planeja Assessoria Empresarial e Alfa Atenas Assessoria Empresarial Ltda (Silvio Gautura Romão, Eziquiel Antônio Cavallari e Fabio Rezende Cavallari). Essas empresas eram interpostas entre a Gerdau e a empresa SGR Consultoria Empresarial; Altemo Advogados Associados (Altemo Gomes de Oliveira e Cláudio Merten), que recebiam poderes de Marco Antônio Biondo para atuar no CARF em benefício da Gerdau; Outerelo Fernandez Advogados Associados (Amador Outerelo Fernandez), que recebeu

poderes de Marco Antônio Biondo para atuar no CARF em benefício da Gerdau; Limoeiro & Padovan Advogados Associados (Bruno dos Santos Padovan, Dorival Padovan, Albert Limoeiro e Andre Davis de Almeida) receberam poderes de Marco Antônio Biondo, sendo subcontratada por ALFA/ATENAS para atuar no CARF em benefício da empresa Gerdau; Advocacia Muzzi (Rodrigo Thomaz Scotti Muzzi), foi subcontratada pela ALFA/ATENAS para atuar no CARF em benefício da empresa Gerdau. Com relação ao escritório de Rodrigo Muzzi, pela quebra de sigilo bancário da SGR Consultoria Empresarial, que recebeu do escritório Muzzi o valor de R\$ 12.540,08. Segundo o que consta no relatório dessa CPI, tal recebimento demonstra a estreita relação entre os membros da SGR Consultoria Empresarial e Rodrigo Muzzi. Todos foram indiciados, dentre eles, André Bier Gerdau Johannpeter por corrupção ativa, lavagem de dinheiro e advocacia administrativa fazendária (SENADO FEDERAL, 2016).

#### **4.2.1.3 Caso Brazil Trading**

O caso em tela versa sobre a atuação ilícita do diretor administrativo da empresa Brazil Trading Ltda, Edson Ruy, em um processo administrativo fiscal envolvendo esta pessoa jurídica. Segundo informações, o diretor oferecia vantagens indevidas ao Conselheiro Nilton Luiz Bartoli para que ele proferisse voto favorável ao recurso apreciado pela Terceira Câmara Superior de Recursos Fiscais, tendo assim, o denunciado recebido o valor de R\$ 37.500,00 e a referida empresa deixado de pagar ao fisco o valor de R\$ 568.521,38 (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, com o intuito de camuflar o pagamento da propina, Edson Ruy e Nilton Bartoli criaram um contrato fictício entre a empresa e o escritório Bartoli Advogados Associados. Percebe-se, assim, dentre inúmeros casos, que existe a semelhança de estratégia utilizada nos casos, que é a criação de um serviço de fachada, com o fim de justificar o pagamento de quantia elevada, que se manifesta, em verdade, no pagamento de propina para burlar o resultado do julgamento no CARF e favorecer a empresa Brazil Trading Ltda.

Ressalta-se que foram indiciados Edson Ruy, por corrupção ativa e lavagem de dinheiro, e Nilton Luiz Bartoli, por corrupção passiva e lavagem de dinheiro (SENADO FEDERAL, 2016).

A partir das investigações dos casos concretos e com base na documentação encaminhada pela PF e pelo MPF, além das linhas de investigação realizadas pela Comissão, o Colegiado conseguiu produzir importantes provas da existência de ilícitos. No entanto, ressalta-se que uma parte dessas provas são complementares às investigações da Operação Zelotes. Além disso, foram confirmadas suspeitas do funcionamento de variados “subesquemas” que operavam no âmbito do CARF (SENADO FEDERAL, 2016).

Porém, é importante salientar que essa Comissão teve dificuldades em obter informações, principalmente quando se tratava de oitivas, haja vista que a grande maioria dos acusados ia depor munida de habeas corpus preventivo que era expedido pelo STF, no intuito de que pudessem ficar calados. Além disso, a partir de todos os elementos de prova colhidos e de audiências públicas realizadas, descobriu-se a existência de um esquema criminoso que contava com a participação de diversas pessoas, sendo todos portadores de condutas reprováveis (SENADO FEDERAL, 2016).

Em um lado, estavam as empresas corruptoras que se utilizavam de esquemas criminosos para se esquivar de pagar tributos devidos, subtraindo, com isso, bilhões de reais dos cofres públicos. De outro lado, os agentes corruptos, conselheiros e ex-conselheiros do CARF que vendiam sua dignidade por dinheiro. E na intermediação estavam as empresas de “consultoria” e escritórios de “advocacia” que, ficavam responsáveis por burlar decisões e agenciar os pagamentos ilícitos (SENADO FEDERAL, 2016).

Assim, por meio desse esquema ilícito, constatou-se que todos que participavam saíam no lucro. A empresa corruptora conseguia redução em seus débitos tributários, os conselheiros corruptos aumentavam seu patrimônio com recursos que deveriam ser destinados aos cofres públicos e os intermediários ganhavam somas vultosas por meio de seu sistema de consultoria (SENADO FEDERAL, 2016).

Além de todas essas considerações, a Comissão afirmou que caberá à PF e ao MPF continuarem as investigações e dar seguimento aos detalhes

descobertos, principalmente através de quebras de sigilo bancário e fiscal, além da colheita de depoimentos que ajudaram para se melhor entender o funcionamento das quadrilhas que assaltaram o CARF (SENADO FEDERAL, 2016).

Por fim, a Comissão concluiu seus trabalhos afirmando que é necessário: o pedido de indiciamento das pessoas envolvidas no esquema criminoso; o encaminhamento do relatório final à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para que promovam os indiciamentos e a responsabilização criminal dos infratores; a recomendação à Comissão de Desburocratização do Senado Federal para que se atente à necessidade de apresentar, no primeiro semestre de 2016, algumas propostas de atualização do Código Tributário Nacional e também de um novo código de processo administrativo tributário que seja amparado pela Constituição Federal e pelo Código de Processo Civil, além de promover alterações para que crimes tributários deixem de ser crimes sem punição; a sugestão ao Poder Executivo para que promova alterações no que compete à composição e atribuições do CARF; a apresentação de uma proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, um projeto de lei ordinária e dois projetos de lei complementar e, finalmente, uma sugestão ao Poder Executivo para que promova alterações na composição e nas atribuições do CARF, no sentido de acabar com a composição paritária deste instituto, ao entender ser desnecessária a igualdade de conselheiros escolhidos pela Fazenda e pelos contribuintes, pois um número paritário de Conselheiros representantes de contribuintes dá margem para que haja benefícios aos seus representados (SENADO FEDERAL, 2016).

A solução que se traz é a de criar um órgão exclusivamente técnico, formado apenas por servidores públicos, selecionados mediante concurso público de provas e títulos, ou seja, que o Conselho seja integrado apenas por Auditores Fiscais, com mandato fixo e com possibilidade de recondução. Outra possibilidade encaminhada é a de transformação do CARF em instância recursal especial no contencioso administrativo fiscal, ao se tornar uma instância de unificação da jurisprudência e de entendimentos no âmbito do contencioso tributário (SENADO FEDERAL, 2016).

É oportuno salientar que a Comissão encaminhou um rol de 28 indiciados, dentre eles, advogados, ex- conselheiros e conselheiros do CARF, assessores

do Presidente do CARF, auditores fiscais da secretaria da Receita Federal, consultores legislativos tributários da Câmara dos Deputados, dentre outros. Além disso, constatou-se que, posteriormente ao encaminhamento destas investigações aos órgãos competentes, apurou a PF um prejuízo de mais de R\$ 6 bilhões aos cofres públicos, o que demonstra que o trabalho da CPI auxiliou na busca de relevantes informações para se chegar a resultados concretos.

#### **4.2.1.4 Análise Descritiva**

A partir do caso estudado, confirma-se que existem golpes em diferentes níveis de escala que representam um retrocesso prejudicial às rubricas orçamentárias do país. A estimativa, nesse caso, é de R\$ 19 bilhões desviados dos cofres públicos brasileiros pela prática de fraudes à Receita Federal por bancos e grandes empresas mediante o suposto pagamento de propinas para manipular os resultados dos julgamentos referentes à sonegação fiscal pelo CARF.

Ao lado disso, pode-se perceber o elevado número de funcionários públicos que estão condicionados a comprometer as funções do Estado, em atos aos quais deveriam zelar com transparência e ética. O Estado por si só não consegue mais suportar o rompimento que ocorre através de seus representantes, tornando-se, assim, prisioneiro de sua gestão que contraria o andamento da boa administração pública.

Ademais, percebe-se que, na busca do controle dessas mazelas, está o Poder Legislativo demonstrando relevante comprometimento com as suas funções, pois essas investigações realizadas pelo Senado Federal, por meio de investigações já realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, evidenciam o empenho deste órgão na busca de um governo eficaz no controle e inibição da corrupção.

Presentes os requisitos formais e materiais para instauração de uma CPI, foram colhidas provas que se desdobraram em oitivas, acareações e quebras de sigilo de dados, que comprovaram antigos esquemas ilícitos que implementavam e fomentavam a consecução de crimes por parte de

funcionários, grandes empresários e advogados que trabalham em conjunto na busca de benefícios que deturpavam os fins do CARF e que lhes geravam lucros ilícitos incessantes e exclusões de dívidas provenientes de sonegação fiscal.

Portanto, percebe-se que a corrupção necessita ser controlada principalmente por meio de órgãos de elevada função em conjunto com a sociedade. De fato, as investigações se deram por meio de denúncia anônima, da qual não se sabe se foi realizada por meliante envolvido ou não neste ilícito, mas que serviu de pilar para que fossem construídos meios investigativos para por fim a este esquema que servirá de exemplo para que o Estado busque formas eficazes de tratamento a esta patologia que gerou elevados prejuízos aos necessitados cidadãos que são a base desse escopo sedimentar.

#### **4.3 Comissão parlamentar de inquérito do banco nacional de desenvolvimento econômico e social (BNDES)**

No presente caso, foi instaurada CPI pela Câmara dos Deputados, por meio do Requerimento n.º 14 de 2015. Tal proposição demandava a investigação de supostas irregularidades envolvendo o BNDES, ocorridas entre os anos de 2003 e 2015, relacionadas à concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A suspeita englobava em especial: a) operações de financiamento a exportação de bens e serviços classificados como secretos por ato do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao qual o BNDES está vinculado; b) Operações de créditos firmadas com empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato; c) Operações de crédito firmadas com critérios pouco claros e pactuadas em condições não esclarecidas, haja vista que, como se sabe, o BNDES move recursos de origem fiscal e parafiscal, cuja aplicação não pode desvirtuar-se do interesse público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Ao avaliar o requerimento de n.º 14 de 2015, o Presidente da Câmara dos Deputados entendeu estarem satisfeitos os requisitos previstos no artigo 35,

*caput* e parágrafo 4.º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>57</sup> para a instauração da CPI, sendo iniciados seus trabalhos quando aprovados o Acordo de Procedimentos e apresentado Plano de Trabalho pelo Relator em 11 de agosto de 2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Nesse compasso, foram apresentados pelos membros da Comissão 421 requerimentos, entre pedidos de informação e solicitações de oitivas, dos quais mais da metade, ou seja, 216 requerimentos, nem sequer foram deliberados pela Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Como justificativa acerca da criação da CPI, o Requerimento de n.º 14 de 2015 indica suspeitas atinentes à legalidade e aos resultados de determinadas operações da instituição financeira estatal. Dentre elas, a suspeita do envolvimento do BNDES no esquema de abertura de empresas de fachada, também denominadas de empresas “power point”, a existência de diversos empréstimos temerários, como, por exemplo, a transação entre o BNDES e a Sete Brasil Participações – maior fornecedora da Petrobras no Pré-Sal – no valor de R\$ 10 bilhões, a concessão de diversos empréstimos questionáveis do BNDES, do ponto de vista do interesse público, o conglomerado OGX (Empresa de Óleo e Gás), produção megalomaniaca de Eike Batista, na qual o BNDES financiou R\$ 10.004 bilhões, cuja atual situação sabe-se que está em decadência. Enfim, são várias as suspeitas que giram em torno das investigações e que demonstram irregularidades associadas à falta de transparência no manejo de recursos fiscais e parafiscais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

É importante salientar que outros objetivos foram colocados em pauta, dentre eles, compreender o propósito que orienta políticas de direcionamento de crédito, a atuação de um banco em desenvolvimento, estar a par dos aspectos operacionais dos investimentos realizados por uma entidade de gênero, entender e avaliar criticamente a organização e os processos decisórios da instituição e de órgãos com os quais ela se relacione, bem como regras de variadas matizes a que ela se submeta, além de compulsar milhões

---

<sup>57</sup> Art. 35, *caput*. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento. §4.º. Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

de páginas de documentos relativos a operações realizadas para firmar juízo sobre sua legalidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Entrementes, a CPI do BNDES realizou uma série de audiências públicas para a oitiva de depoimentos de dirigentes da instituição financeira, ocupantes de cargos de Ministro da Fazenda e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, dirigentes de sociedades empresárias, dentre outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Os deputados reuniram-se em algumas sessões para apreciar requerimentos de informação, convocação e convite de autoridades para participação em audiências públicas, requisição de servidores de outros órgãos e entidades da Administração Pública para compor a equipe responsável por assessorar a Relatoria da Comissão, quebras de sigilo e convite a especialistas para a realização do seminário sobre aspectos de atuação do BNDES (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

No entanto, há de se ressaltar que foram encontradas algumas dificuldades ao longo das investigações, conforme citadas pelo sub-relator Deputado Alexandre Baldy, o qual destaca que o prazo da CPI não foi claramente suficiente, dado o escopo de atuação da Comissão, além da magnitude das atividades investigatórias que teriam de ser realizadas, bem como da escassez de recursos humanos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em razão do elevado volume de trabalho que foi atribuído àquela Consultoria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, parte relevante dos requerimentos de informação e oitivas não foram nem sequer deliberados pelo Plenário da Comissão e grande parte das informações enviadas também não atenderam plenamente ao solicitado em requerimentos, inclusive pela alegação da necessidade de manutenção de sigilo bancário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Nesse ínterim, ocorreram, no âmbito das investigações da CPI, algumas críticas diante do andamento das atividades que deveriam ser desempenhadas com uma maior concentração de tempo, ante a sua multidisciplinaridade de metas e ações.

No entanto, salienta-se que esse procedimento investigativo é taxativo com relação ao prazo estabelecido pelo artigo 58, parágrafo 3.º da Constituição Federal, que atribui às CPIs o prazo de 120 dias, podendo ser prorrogáveis até

metade, mediante deliberação em plenário, para a conclusão de seus trabalhos.

Ou seja, independente do procedimento possuir uma maior complexidade, há de respeitar as regras previstas constitucionalmente. Ao contrário disso, ocorreria uma adjacência contrária às suas regras, sendo vedado, portanto, ultrapassar este prazo.

Verificam-se, também, mais críticas por parte do citado sub-relator, como é o caso dos requerimentos de informação e oitivas, que nem sequer seguiram o protocolo de deliberação pelo Plenário da Comissão, sendo que a grande maioria das informações não atendia ao solicitado nos requerimentos. Outra questão trazida é de que, em um processo de alta complexidade como este, tenha-se conseguido ouvir pouco mais de cinco testemunhas ligadas ao setor privado da economia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, a CPI não realizou sequer alguma visita técnica a empreendimentos polêmicos financiados pelo Banco, bem como reuniões técnicas na sede do BNDES para conhecer e avaliar os sistemas de credenciamento, avaliação, acompanhamento e fiscalização de projetos da Entidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Outra questão apontada no relatório é sobre o que diz às condições que cercam o exame e a aprovação de operações de financiamentos de exportações. Esses financiamentos do BNDES recebem subvenção do Tesouro, sendo parte significativa deles garantida pelo Sistema Brasileiro de Seguro de Crédito à Exportação. Em resumo, o risco dessas operações acaba ficando com o Tesouro Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além das decisões no âmbito do BNDES, efetivadas no colégio de diretores do Banco, os contratos externos dependiam da concessão de subvenções e seguro de crédito, o que exige exame e enquadramento por comitês interministeriais do governo federal: o Comitê de Crédito e Financiamento às Exportações<sup>58</sup>, bem como a própria Câmara de Comércio Exterior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Apesar da relevância desses órgãos colegiados para as investigações da CPI, a Comissão não conseguiu ouvir nenhum dos dirigentes que passaram pelo COFIG, nem mesmo as pessoas que exerceram o cargo de secretário-

---

<sup>58</sup> COFIG.

executivo da Câmara de Comércio Exterior<sup>59</sup> no período sob investigação, de 2003 a 2005. Além disso, pode-se também concluir que o BNDES não possui um sistema organizado de informações que facilite a auditoria e a avaliação da efetividade individualizada das operações, o que poderia facilitar em muito os trabalhos da CPI (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, a sub-relatora Cristiane Brasil ressaltou suas preocupações com o desenrolar do trabalho dessa CPI, pois a demora na aprovação de alguns requerimentos de informações e sua resposta retardaram o início da análise, ao fazer com que as oitivas fossem feitas antes mesmo do exame de documentos, prejudicando o andamento dos trabalhos. No entanto, a primeira questão que necessita ser ressaltada é a alta especificidade de temas relacionados ao BNDES, o que demanda, por conseguinte, um estudo por parte dos Deputados e pela equipe técnica da Casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Em primeiras oitivas realizadas pela CPI, não havia uma grande assimetria de informação entre os depoentes e os Deputados, em razão de que sequer os documentos requisitados pelos membros da Comissão haviam chegado. Essa é, portanto, uma metodologia que necessita ser reavaliada nas mais diferentes CPIs, em razão de que nada adianta convocar testemunhas para depor enquanto não tenha sido possível aos parlamentares tomarem ciência dos documentos relacionados à investigação. Cria-se, com isso, o risco de transformar a oitiva em uma palestra, em que o depoente manipula números, sem que esses dados sejam confrontados de imediato pelos parlamentares (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Outra questão levantada é que, nos primeiros requerimentos formulados pelos membros da Comissão, a ausência de indicação dos específicos termos adotados pelo BNDES para classificar a própria documentação não trouxeram resultados almejados, em razão de que o banco, tendo em vista eventuais discrepâncias, demorou a enviar à CPI dados que eram considerados essenciais, os quais se tornaram objeto de novo requerimento a ser votado no plenário da Comissão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Ademais, a não contratação de empresa que fosse especializada na auditoria para apoiar o andamento da CPI tornou impossível o manuseio

---

<sup>59</sup> CAMEX.

complexo de mais de 14 milhões de páginas de documentos recebidos. Nesse sentido, o Deputado Federal Caio Tárcio afirma, que no momento em que os fatos vieram a se desdobrar, a CPI infelizmente acaba, restando frustrada a sensação de que teria mais dados para se descobrir e dando a sensação de que não fora dada absoluta certeza no resultado das investigações, em razão de que a CPI recebeu um extenso volume de documentação do banco, o que ocasionou a incapacidade técnica para analisá-las. Não tiveram, ainda, nem uma empresa para fornecer suporte nas investigações, o que ocasionou a inviabilidade de uma análise qualitativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Denota-se, consoante relato anterior, que este procedimento não conseguiu exaurir todas as possibilidades existentes de investigação acerca das provas que foram juntadas aos autos, ante a grande demanda processual para um curto espaço de tempo e poucos responsáveis para darem o prosseguimento necessário.

A partir de alguns relatos de responsáveis por esse processo investigativo, denota-se uma grande dificuldade em dar atenção especial à análise de documentos e provas, tornando-se, com isso, parcialmente eficaz em suas objetivações, demonstrando que há a necessidade de uma revisão legislativa sobre algumas questões pertinentes sobre o andamento das CPIs, no ordenamento jurídico brasileiro.

Dentre estas questões pertinentes que precisam ser revisadas, pode-se citar a necessidade de uma nova concessão de prazo para analisar casos de alta repercussão temática, e a celeridade na contratação de empresas auditoras responsáveis em auxiliar a Comissão no andamento processual. Há, portanto, a necessidade de uma reavaliação das leis sobre essas questões, a fim de adequá-las às necessidades expressivas conforme alguns relatores apontam nessa CPI. Em caso negativo, a falta destas previsões na lei causa, por consequência, maiores dúvidas aos responsáveis pela investigação, o que dificulta, de maneira expressiva, num relatório devidamente conciso.

Outro fator relevante a ser aqui apontado, é o de que o BNDES é integrante da Administração Pública indireta e, por gerir recursos públicos, foi submetido ao controle do TCU. Nesse sentido, a interlocução entre o Banco e o Tribunal, pode contribuir para o aprimoramento da análise de custos dos

projetos financiados pela empresa pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

No entanto, a atuação do TCU era dificultada pela interpretação do BNDES sobre a extensão da incidência do sigilo bancário sobre suas operações. Com o acordo que fora proferido no julgamento do Mandado de Segurança n.º 33.340, nova orientação foi firmada, no sentido do Banco estar submetido ao controle exercido pelo TCU (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Nesse sentido, caso decida efetivamente assumir o papel de propor aprimoramentos institucionais que sejam aplicáveis às políticas de direcionamento de crédito operadas pelo BNDES, o Parlamento poderá esclarecer que o controle deste Banco pelo Tribunal de Contas da União não deve ser obstaculizado pelo sigilo de informações detidas por aquela entidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, a avaliação profunda e ampla das operações firmadas pelo BNDES dependeria da análise de toda documentação relativa a elas, e não apenas aos contratos. Dessa forma, a leitura das manifestações proferidas na fase pré-contratual por candidatos a tomar crédito por representantes do BNDES (cartas-consulta, instruções de enquadramento e decisões da diretoria, por exemplo – seria fundamental para que se formasse juízo sobre as atividades do banco estatal. Outrossim, seria também desejável o acesso a documentos pertinentes ao acompanhamento da execução dos contratos, a fim de que eles fossem confrontados com o cronograma de desembolsos realizados pela instituição financeira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Nesse sentido, amparado por procedimentos aprovados pelos membros da CPI, o BNDES adotou a interpretação ampla acerca da incidência do sigilo bancário e empresarial, de forma que a transferência de dados sensíveis à Comissão dependeria da aprovação pelo Plenário de requerimento que tratasse do caráter expressamente sigiloso dos dados demandados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

No entanto, a obtenção de mais documentos foi possível somente com o envio, pelo TCU, de cópias de processos por meio dos quais são fiscalizadas operações do BNDES. Nesses casos, esta Comissão conseguiu avançar na análise das práticas adotadas pelo banco estatal (CÂMARA DOS

DEPUTADOS, 2016). A partir daí, faz-se necessário analisar alguns casos apontados na CPI envolvendo o BNDES.

#### 4.3.1 Caso Belo Monte

No caso em tela, houve financiamento do BNDES para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte. A partir dessas informações, foi apresentado o requerimento de n.º 180, do Deputado Arnaldo Jordy, para que fosse submetido em plenário à apresentação de documentos e informações relativos ao vínculo contratual estabelecido entre as partes, haja vista que o Banco estava submetido a investigações de supostas fraudes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Diante da análise de informações prestadas a Comissão em resposta ao Requerimento n.º 180, existem indícios da existência de operações contratadas entre o BNDES e o Grupo Norte Energia S.A, as quais constam no quadro abaixo descrito. Ressalta-se que os financiamentos foram contratados sob a forma de *project finance*<sup>60</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

	Contratação	Objeto Financiado	Risco de Crédito	Valor Nominal	Prazo	Saldo Atual	Garantias	Status
Norte Energia S. A.	- SPE	16.06.2011	Empréstimo Ponte	Operação direta	1.087.812.308,00	15/12/2011	standbycredit - Fiança Bancária	Liquidada
Norte Energia S. A.	- SPE	14.03.2012	Empréstimo Ponte	Operação Indireta - Banco ABC	300.000.000,00	15/06/2012	Fiança Corporativa	Liquidada
Norte Energia S. A.	- SPE	12/03/2012	Empréstimo Ponte	Operação Indireta - Caixa Econômica Federal	1.500.000.000,00	15/06/2012	Fiança Corporativa	Liquidada
			Empréstimo Ponte	2.887.812.308,00			Fiança Corporativa/Penhor de ações/Cessão Fiduciária dos PPA/Cessão dos Direitos Emergentes dos contratos de fornecimento de energia.	Vincenda 15/05/2017
Norte Energia S. A.	- SPE	15/03/2011	Financiamento Máquinas e Equipamentos	Operação Direta - BNDES PSI	3.685.314.000,00	15/03/2041		
Norte Energia S. A.	- SPE	18/12/2012	Implantação da UHE Belo Monte	Operação Direta - BNDES PSI	9.814.686.000,00	15/02/2017	Fiança Corporativa/Penhor de ações/Cessão Fiduciária dos PPA/Cessão dos Direitos Emergentes dos contratos de fornecimento de energia.	Vincenda 15/02/2017
Norte Energia S. A.	- SPE	18/12/2012	Implantação da UHE Belo Monte	Operação Indireta - CEF: R\$ 7.000.000.000,00 e BTG R\$ 2.000.000.000,00	9.000.000.000,00	15/02/2017	Fiança Corporativa/Penhor de ações/Cessão Fiduciária dos PPA/Cessão dos Direitos Emergentes dos contratos de fornecimento de energia.	Vincenda 15/02/2017
			Financiamento Longo Prazo	22.500.000.000,00				

<sup>60</sup> O *Project Finance* pode ser entendido como uma modalidade de estruturação financeira de projetos, utilizada ao desenvolvimento de grandes investimentos de infraestruturas, em que o fluxo de caixa gerado pelo projeto é uma das principais fontes de pagamento do serviço e da amortização do capital de terceiros.

Fonte: disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

A partir do exame desse documento e de demais investigações, foi possível perceber a criação de uma sociedade de propósitos específicos de construção da usina hidrelétrica, havendo, para a sua concretização, a garantia corporativa (fiança) dos membros do consórcio. Ademais, diante da análise desta Comissão sobre a observância de boas práticas bancárias e do nível de exposição assumidos, ocorreu um comprometimento pela falta de documentos que possibilitem a identificação dos recursos líquidos computáveis e do *rating*<sup>61</sup> dos intervenientes garantidores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Aliás, essa CPI teve por propósito averiguar a ocorrência de favorecimentos ilícitos a determinadas pessoas por meio da concessão de crédito do BNDES, o que não poderia prescindir da análise de todos os documentos pertinentes à relação mantida entre o banco estatal e os seus tomadores de crédito, em razão do curto espaço de tempo para finalizar as investigações (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, pelas dificuldades relativas que se fizeram sobre a identificação de padrões nas operações do BNDES, a investigação sobre favorecimento deve necessariamente abranger a fase pré-contratual, no sentido de que possa verificar quais foram os cuidados tomados pela instituição financeira ao que se refere à análise de custos dos projetos, sua viabilidade econômico-financeira, prazos para aprovação, conflitos entre manifestações de órgãos técnicos do banco acerca da aprovação da operação e o tempo levado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Sobre esse ponto, cabe ressaltar que o Requerimento n.º 180 se referiu à “cópia do inteiro teor de documentos e informações discriminadas relacionadas ao financiamento do Banco para a construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 231). Dessa forma, o BNDES conferiu interpretação restritiva ao pedido e forneceu apenas os contratos pertinentes, deixando, com isso, de apresentar a esta CPI as cartas-consulta, análises de projeto e decisões da diretoria relacionadas ao financiamento em exame (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

---

<sup>61</sup> O *Rating* é uma nota que as agências internacionais de classificação de risco de crédito atribuem a um emissor que pode ser tanto uma empresa como um país ou banco, em acordo com a sua capacidade de pagar uma dívida.

Mesmo que se possa criticar a interpretação da extensão do sigilo bancário adotada pelo banco público, ela não importa ao reconhecimento de ocorrência de ilícito. Muito embora se diga que a postura do BNDES venha a ser pouco colaborativa, é necessário reconhecer que o Plenário desta Comissão poderia ter aprovado requerimento de quebra de sigilo, solicitando os documentos considerados relevantes para suas análises (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Ocorre que, diante do quadro que é acima apresentado e da limitação de tempo e, principalmente, de informações que são impostas a essa CPI, seria impossível afirmar qual a situação real dos referidos financiamentos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

#### **4.3.1.1 Caso Petrobras – Abreu e Lima**

No caso em tela, a CPI obteve informações (não informando a fonte no relatório) de que a Refinaria Abreu e Lima teria efetuado financiamento junto ao BNDES. A partir disso, fora solicitado, por meio do Requerimento n.º 7, pelo Deputado Betinho Gomes, uma requisição ao Banco de cópia de inteiro teor de documentos e informações que revelassem maiores detalhes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Insatisfeito, o Deputado Betinho Gomes encaminhou à CPI o requerimento de n.º 301, requerendo que fosse submetido à deliberação do Plenário da Comissão o pedido formulado de requisição junto ao BNDES da transferência dos sigilos bancário, fiscal e de dados no âmbito da aprovação, execução e acompanhamento de financiamento e respectivos aditivos do BNDES com as empresas RENEST e Petrobrás para a implantação da referida refinaria, no período de 2009 a 2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Sobre a concessão de crédito pelo banco estatal para o empreendimento, convém ressaltar que as informações prestadas indicam a existência de operações contratadas entre o BNDES e a Refinaria Abreu e Lima S.A, consoante indicado pelo quadro abaixo descrito (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Contratação	Objeto Financiado	Risco de Crédito	Valor Nominal	Prazo	Saldo		Status
					Atual	Garantias	
Refinaria Abreu e Lima S/A	Parcela do Investimento para Implantação da Refinaria Abreu e Lima	Operação direta por meio de cessão onerosa e transferência de 2.499.330 LFT.	9.889.997.969,99	15.03.2029		Fiança Corporativa da Petrobras	Vincenda 15.09.2016
30.07.2009							

Fonte: disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

Segundo informações, o financiamento foi realizado como Corporate Finance<sup>62</sup> sendo a fiança corporativa prestada pelo Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás), o qual conta com cláusula de renúncia ao benefício de ordem (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Pelas informações prestadas, não se pode identificar eventuais recursos líquidos computáveis, o *rating* do interveniente garantidor, pois faltaram informações suficientes para uma avaliação que seja atinente à adoção de boas práticas bancárias e ao nível assumido em decorrência da operação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

No que compete à condução de crédito, com base em informações que foram prestadas, pode-se concluir que todas as condições propostas para a utilização dos recursos disponibilizados constantes dos instrumentos de crédito foram cumpridas por parte da beneficiária (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Outrossim, sem o acesso aos documentos relativos à fase pré-contratual da relação entre o BNDES e o tomador de crédito, não se pode avançar em investigações que busquem identificar supervenientes favorecimentos, dado que não se conhecem os termos do pedido de financiamento, os elementos considerados pelas áreas técnicas do Banco em suas análises, além dos prazos levados para a tomada de decisões. Esses elementos que poderiam indicar a presença de irregularidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

<sup>62</sup> O *Corporate Finance* é um instrumento que serve de apoio às empresas na identificação e implementação de novas soluções financeiras e estratégicas que permitam o desenvolvimento do negócio. Estas soluções podem surgir como suporte à reestruturação do capital ou da dívida.

A partir dessas informações, percebe-se que a proposta da presente CPI era a de identificar caminhos para eventuais mudanças institucionais que possam contribuir para a construção de agenda positiva para a participação estatal no mercado de crédito no País. Certamente, essas investigações suscitadas oferecem discussão para eventuais propostas pelo Parlamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Dentre essas propostas sugeridas, está incluída a do estabelecimento de impedimentos à concessão de crédito pelo BNDES, a fim de evitar dúvidas ou suspeitas sobre a sua moralidade. Cogita-se, ainda, a viabilidade de se vedar a concessão de crédito pelo BNDES a empresas que, em determinado período anterior à apresentação de carta-consulta ao banco estatal, tenham contratado consultorias integradas por membros de partidos políticos, conselheiros ou diretores do Banco ou por seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade até o terceiro grau (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, propõe-se que o BNDES deve orientar a sua atuação a partir das prioridades de políticas públicas, onde este e os órgãos externos de regulação e auditoria devem construir mecanismos para evitar concessões de financiamento sujeitas a tráfico de influência e interesses. Para tanto, deve o BNDES assegurar o fortalecimento de sua capacidade institucional e autonomia técnica que assegurem processos de decisão de alocação de recursos somente a projetos sustentáveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Recomendou-se, ainda, ao BNDES, fortalecer o seu plano de trabalho de efetividade, inclusive com a contratação de avaliadores externos, auditorias e consultorias independentes, de notório reconhecimento, para o monitoramento e acompanhamento de resultados de projeto que permitam a aferição do êxito das ações em relação às políticas públicas, a prestação de contas e o aprendizado interno para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados pela instituição do País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Assim, para cada conjunto de políticas das quais participe, o BNDES deve prestar contas de sua contribuição não somente em termos de desembolsos, mas por meio de entregas tangíveis, principalmente, quando se tratar de

expansão de capacidade que os projetos financiados prometem ao País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Outra recomendação gira em torno do entendimento de que o BNDES deve abrir conta específica para recebimento de recursos originários de operações que dizem respeito a cada projeto ou contrato financiado com dinheiro público, pois isto objetiva aprimorar a transparência, permitindo a investigação e o rastreamento da aplicação destes recursos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Foi também suscitado que as atribuições do Conselho da Administração devem ser definidas de forma mais precisa do que aquela prevista no Estatuto. As atas de suas reuniões devem ser publicadas, com ressalva de supressão de informações sigilosas, e as decisões relativas à alocação de provenientes recursos públicos devem ser fundamentadas com a indicação dos seus objetivos, de forma a permitir a avaliação periódica dos resultados alcançados pela instituição financeira (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Outro ponto relevante é o de que a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União devem receber todas as informações necessárias a que, no âmbito de suas respectivas competências, avaliem as atividades do banco estatal e informações que sejam entendidas como sensíveis e que sejam repassadas àqueles órgãos com transferência de sigilo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, faz-se necessária uma elaboração e implementação de um acordo de cooperação técnica anual, que seja baseada no Plano Estratégico do BNDES e nas prioridades do TCU que contenha um plano de trabalho específico e monitorável por ambas as partes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

O BNDES deverá também, acordar com a Controladoria-Geral da União<sup>63</sup> procedimentos de transferência de sigilo e implementar um plano de cooperação técnica pró-ativo e preventivo que antecipe e indique alguns caminhos para o efetivo financiamento do desenvolvimento brasileiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

---

<sup>63</sup> CGU.

Dessa maneira, uma vez definida a pertinência legal de transferência do sigilo do BNDES para o TCU, o BNDES deverá enviar esforços para, em curto prazo, ter e implementar semelhante procedimento com relação à CGU (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Vencida essa etapa, será necessário passar para um novo estágio na relação do BNDES com a CGU, que deverá ser marcada pela cooperação e antecipação. Cooperação, no sentido das duas instituições buscarem a complementariedade e as sinergias por meio dos mandatos de cada uma tendo como referência a contribuição de cada uma ao desenvolvimento brasileiro. Antecipação, no sentido de serem estudadas respostas que sejam efetivas para enfrentar a complexidade crescente das modalidades do financiamento do desenvolvimento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Além disso, deve-se ter uma maior atenção para análise de custos dos projetos que são financiados pelo BNDES. As rubricas apresentadas pelos candidatos a tomar crédito, por exemplo, devem ter seus componentes discriminados, a fim de possibilitar avaliações internas do BNDES e o trabalho dos órgãos de controle, haja vista que a definição de procedimentos quanto a este ponto pode ser feita por meio do BNDES e do TCU (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

A partir dessas recomendações, as análises realizadas pela CPI revelaram circunstâncias a que órgãos estatais de controle podem dedicar atenção, livres de limitações temporais impostas a este trabalho. Tendo em vista algumas constatações apresentadas, vota-se pelo encaminhamento do Relatório com as observações nele constantes para subsidiar os trabalhos de análise e investigação que já estão em curso, além de disponibilizar os respectivos documentos relacionados a tais investigações e que estejam em poder desta CPI para o TCU, para o Ministério Público da União e para a CGU. Ressalte-se que a Comissão desta CPI não encaminhou aos órgãos competentes nenhum pedido de indiciamento.

#### 4.3.1.2 Análise Descritiva

A partir deste estudo de caso, percebem-se algumas falhas no manejo da presente CPI, destinada a investigar supostas irregularidades que envolveram o BNDES em empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público, ocorridos entre os anos de 2003 a 2015.

A primeira fragilidade a ser apontada diante da análise de argumentos expendidas no relatório final foi no que diz respeito ao prazo, haja vista que foi apontado por um dos constituintes desta Comissão que, diante de toda a complexidade que lhes fora imposta, o prazo determinado em lei não foi suficiente para saciar todas as medidas que lhes foram ofertadas para investigação, ante a magnitude das atividades investigatórias que teriam de ser realizadas.

A segunda fragilidade se deu diante do pequeno número de recursos humanos de Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, ante o alto número de volume de trabalho atribuído à Comissão. Dessa forma, parte relevante de requerimentos de informação e oitivas nem sequer foram deliberados pelo Plenário da Comissão, haja vista que a ausência de conhecimento sobre os principais meios de provas só deram margem a incertezas para se levar adiante eventuais esclarecimentos de dúvidas que transcorreram no andamento do processo, não sabendo, ao certo, se as oitivas foram realizadas por meio de testemunho verdadeiro, por exemplo.

A terceira fragilidade se deu em torno de que grande parte das informações enviadas não atenderam plenamente ao solicitado nos requerimentos, sendo alegado, inclusive, a necessidade de manutenção de sigilo bancário. Ora, se este processo possui por finalidade o de investigar e se lhe é previsto constitucionalmente efetuar a quebra de sigilo fiscal e bancário, como pode uma empresa sob suspeita selecionar os tipos de documentos que deverão passar por avaliação?

Portanto, diante da análise de todo o andamento processual de uma CPI nos capítulos anteriores e, agora com o estudo deste caso concreto, é possível chegar à conclusão de que se faz necessária uma reforma na legislação em alguns aspectos que são relevantes ao razoável funcionamento destes

processos investigativos de grande escala, uma vez que o curto espaço de tempo e o pequeno número de pessoas envolvidas para analisarem toda a documentação dão margem para uma investigação em parte falha, diante de elementos probatórios que não conseguiram ser supridos. Isso acaba, por fim, enfraquecendo esse instituto e fomentando a prática da corrupção dentro da administração pública, ante a ausência de mecanismos que busquem controlar as atividades ilícitas de maneira efetiva e eficaz. A partir dessas fragilidades, percebe-se que não se conseguiu nem mesmo fazer um relatório convicto das investigações realizadas, perante as dúvidas que se sobrepuseram diante de respostas e conclusões.

Outro ponto relevante diante desta análise é o de que devem ser realizadas punições para pessoas físicas ou jurídicas que se abstêm de cumprir com as solicitações determinadas pelas Comissões de CPIs, uma vez que o seu instituto foi inaugurado com a intenção de fazer com que se coopere na busca de condenação aos malfeitores que se utilizam de seu poder para atuarem em desconformidade com as suas funções.

#### **4.4 Comissão parlamentar de inquérito do Banco Hong Kong and Shanghai Banking Corporation – HSBC**

No presente caso, foi instaurada CPI através do Senado Federal, por meio do Requerimento n.º 94 de 2015. Tal investigação ocorreu devido a notícias divulgadas em fevereiro de 2015 que revelaram que o Banco HSBC-Genebra teria mais de 106 mil clientes, de mais de 102 nacionalidades, com depósitos bancários que somavam mais de US\$ 100 bilhões, entre 1988 e 2007. Dentre esses clientes, haveria, segundo essas fontes, 8.667 brasileiros com ativos da ordem de US\$ 7 bilhões (SENADO FEDERAL, 2016).

Esses dados vieram à tona por meio de uma apuração do Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos<sup>64</sup> que não divulgou a lista total dos

---

<sup>64</sup> ICIJ.

correntistas suspeitos. Além disso, o caso ficou conhecido como *SwissLeaks*<sup>65</sup>, chamando a atenção de autoridades e organismos internacionais (SENADO FEDERAL, 2016).

A partir daí, suspeitava-se que clientes brasileiros ou residentes no Brasil teriam utilizado o referido banco para lavar dinheiro decorrente do tráfico de drogas e corrupção, além de realizar evasão de divisas<sup>66</sup>, crimes de ordem tributária e outros ilícitos praticados por organizações criminosas (SENADO FEDERAL, 2016).

Denota-se, ainda, que o presente caso acarretou algumas discussões por parte de operadores desta investigação, ante o entendimento de que as fontes originárias desta denúncia não eram de origem confiável. Mesmo assim, buscou-se investigar essas informações.

Segundo o Requerimento do Senador Randolfe Rodrigues, a suspeita era de que o banco HSBC teria atuado fraudulentamente para acobertar fortunas de clientes multimilionários, blindando-se de todas as obrigações fiscais e mesmo da comprovação da origem dos recursos que podem resultar em atividades criminosas (SENADO FEDERAL, 2016).

Tendo como fato a existência de um variado volume de recursos financeiros de brasileiros no banco suíço, a CPI foi instaurada no intuito de apurar a regularidade dessa situação, ou seja, a regularidade da procedência, da remessa e da manutenção desses ativos no exterior (SENADO FEDERAL, 2016).

Segundo informações do jornalista Fernando Rodrigues, os documentos que foram obtidos pelo ICIJ foram baseados em arquivos originalmente vazados por um antigo funcionário do HSBC, Hervé Falciani, os quais foram entregues a autoridades francesas em 2008. O jornal francês, *Le Monde*, conseguiu o material das autoridades da França e o compartilhou com o ICIJ sobre o compromisso para que fosse formado um grupo seletivo de jornalistas de

---

<sup>65</sup> O Caso *SwissLeaks* é uma apuração jornalística multinacional coordenada pelo ICIJ (Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos) em parceria com o jornal francês “*Le Monde*” sobre o vazamento de dados bancários suíços da história, ocorrido na agência de “private bank” do HSBC em Genebra.

<sup>66</sup> A Evasão de Divisas é conceituada como um crime financeiro através do qual se envia divisas (operação cambial) para o exterior de um país, sem declará-lo para a repartição federal competente.

vários países para analisar os dados por variados ângulos, ocasião em que o ICIJ reuniu mais de 140 jornalistas de 45 países (SENADO FEDERAL, 2016).

No entanto, mesmo que exista a lista com o nome de 8.667 brasileiros com conta no HSBC-Genebra, a CPI só teve acesso a uma relação de apenas 342 nomes. A partir daí, instaurou-se o requerimento para investigar no prazo de 180 dias, as irregularidades praticadas pelo HSBC na abertura de contas irregulares. Por meio dessas contas, mais de U\$ 100 bilhões foram potencialmente ocultados junto ao Fisco de mais de cem países. Dentre eles, há cerca de oito mil brasileiros com uma estimativa preliminar de mais de U\$ 7 bilhões que se furtaram a cumprir suas obrigações tributárias. Com isso, evidencia-se a potencial prática de crimes que partem de evasão de divisas a inúmeras fraudes fiscais, que podem estar associadas a um incontável número de outras redes criminosas (SENADO FEDERAL, 2016).

Dessa forma e tendo por fato determinado a existência de um extraordinário volume de recursos financeiros de brasileiros no banco suíço, a CPI teve por finalidade instaurar a apuração de regularidade dessa situação, ou seja, a regularidade da procedência, da remessa e da manutenção desses ativos no exterior (SENADO FEDERAL, 2016).

Porém, a relação de nomes divulgada não compreendia nem 4% dos correntistas brasileiros constantes da lista integral, além de não ser proveniente de uma fonte oficial, não podendo servir de prova legítima para a apuração dos fatos nem fundamentar a decretação de quebra de sigilo bancário e fiscal, essenciais para a apuração a que se propunha a CPI. Esses direitos são resguardados pelo princípio da inviolabilidade da intimidade, insculpido no artigo 5.º, inciso X, da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 2013, p. 66).

Sobre o sigilo bancário e fiscal, ressalta-se que estes direitos estão assegurados pela Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001<sup>67</sup> e pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional<sup>68</sup>, com a redação dada pela Lei

---

<sup>67</sup> Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001: “Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”.

<sup>68</sup> Artigo 198 do Código Tributário Nacional: “Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação

Complementar n.º 104, também de 10 de janeiro de 2001 (SENADO FEDERAL, 2016).

Em contrapartida, o artigo 157 do Código de Processo Penal Brasileiro, que se aplica à investigação da CPI, estabelece que serão inadmissíveis as provas ilícitas, devendo ser desentranhadas do processo as que forem obtidas em violação a normas constitucionais e legais. Além disso o seu parágrafo primeiro estabelece que também são inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não for evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas também puderem ser obtidas por meio de uma fonte independente das primeiras. Já o seu parágrafo segundo considera como fonte independente aquela que for por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, sendo capaz de conduzir ao fato que é objeto de prova (CÓDIGO PENAL, 1941).

Essas disposições, portanto, são verdadeira expressão do princípio constitucional de vedação de provas ilícitas, pois, segundo o artigo 5.º, inciso LVI, da Constituição Federal de 1988: “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” e da “teoria dos frutos da árvore envenenada” (*fruits of poisonous tree*) que veda a utilização de provas derivadas das ilícitas (SENADO FEDERAL, 2016, p. 20).

Daí a necessidade de se buscar a lista completa, derivada de uma fonte oficial, de correntistas brasileiros do HSBC-Genebra entre 2006 e 2007 (SENADO FEDERAL, 2016). Mas, antes, fez-se necessário também entender o que a doutrina brasileira tem observado acerca desses ativos financeiros cuja incorporação se deu no exterior.

Em se tratando de aspectos tributários, a existência desses ativos, qualquer que seja a sua origem, desencadeou fato gerador que constitui fato gerador de imposto de renda. Porém, o artigo 43, *caput*<sup>69</sup> e, parágrafo 1.º<sup>70</sup> do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), preveem que o imposto possui como fato gerador a aquisição da disponibilidade

---

obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”. CTN.

<sup>69</sup> Artigo 43, *caput*, do Código Tributário Nacional: “O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica”.

<sup>70</sup> Artigo 43, parágrafo 1.º, do Código Tributário Nacional: “A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção”.

econômica ou jurídica, e que a sua incidência independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção (SENADO FEDERAL, 2016).

Já o parágrafo 4.<sup>71</sup> do artigo 150 do Código Tributário Nacional fixa o prazo de cinco anos, contados da ocorrência do fato gerador, para o Fisco federal efetuar o lançamento. Caso seja comprovada a existência de dolo, fraude ou simulação, a jurisprudência que for consolidada posterga o termo inicial da contagem desse prazo decadencial para o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado (inciso I do art. 173<sup>72</sup> do CTN) (SENADO FEDERAL, 2016).

Assim, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dispõe de apenas um ano, além do prazo quinquenal de decadência, para exigir o tributo cujo fato gerador o contribuinte procurou ocultar utilizando de dolo, fraude ou simulação. No caso em exame da CPI, mesmo que essas condutas ilícitas eventualmente viessem a ser apuradas pelo Fisco, o órgão não poderia lançar o tributo, haja vista que oito anos teriam decorrido desde então. E sem o lançamento definitivo do tributo, a Súmula Vinculante de n.º 24<sup>73</sup> do Supremo Tribunal Federal proíbe o enquadramento no crime contra a ordem tributária que é previsto no artigo 1.º, inciso I, da Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990<sup>74</sup>. Já o parágrafo 4.<sup>75</sup> do artigo 150, do Código Tributário Nacional<sup>76</sup>, fixa o prazo

---

<sup>71</sup> Artigo 150, parágrafo 4.º, do Código Tributário Nacional: “Art. 150, caput: “O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa” §4.º: Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação”.

<sup>72</sup> Artigo 173, inciso I, do Código Tributário Nacional: “O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

<sup>73</sup> Súmula Vinculante n.º 24 do STF: “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo”.

<sup>74</sup> Art. 1º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990: “Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I – omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias”.

<sup>75</sup> Artigo 150, parágrafo 4.º, do Código Tributário Nacional: “Art. 150, caput: “O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa” §4.º: Se a lei não fixar prazo a homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda

de cinco anos, contado da ocorrência do fato gerador, para o Fisco federal efetuar o lançamento. Caso seja comprovada a existência de dolo, fraude ou simulação, a jurisprudência que for consolidada posterga o termo inicial da contagem desse prazo decadencial para o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado (inciso I do art. 173<sup>77</sup> do CTN) (SENADO FEDERAL, 2016).

Por meio desses entendimentos que a legislação brasileira dispõe, a Fazenda Pública da União tem firmado acordos e convenções e participado de fóruns internacionais que são relativos à troca de informações tributárias e financeiras (SENADO FEDERAL, 2016).

Do ponto de vista tributário, esta CPI contribuiu para o aperfeiçoamento da legislação que combate a ocultação e a dissimulação do fato gerador, a elaboração de projeto de lei que procure dar regularização de ativos no exterior (*voluntary disclosure*<sup>78</sup>) com a criação de fato gerador ficto, bem como que dê recomendações à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, em um aspecto de relações internacionais, ao longo do desenvolvimento do relatório final desta CPI, percebeu-se que a Comissão encontrou algumas dificuldades ligadas às diferenças culturais relacionadas ao grau de desenvolvimento dos Estados interessados, vinculadas aos distintos sistemas jurídicos, para colocar em marcha essa ação, que geraram uma demanda mais detalhada e de elevada complexidade, pois se tratou de uma troca de informações e de dados de caráter internacional.

Diante das situações fáticas que decorreram no transcurso das investigações, a CPI aprovou o Plano de Trabalho apresentado pelo Relator, tendo como um dos objetivos a investigação quanto à materialidade de crimes contra o sistema financeiro, crimes de sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e crimes que tenham resultado financeiro expressivo, como corrupção, tráfico de

---

Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação”.

<sup>76</sup> CTN.

<sup>77</sup> Artigo 173, inciso I, do Código Tributário Nacional: “O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

<sup>78</sup> Divulgação Voluntária.

drogas, de armas, de exploração da prostituição, receptação, dentre outros (SENADO FEDERAL, 2016).

O Plano de Trabalho incluiu também o aperfeiçoamento da legislação de regência, a fim de conferir-lhe estrutura e força necessárias para impedir a evasão de divisas, que é habitualmente perpetrada por meio de operações de câmbio feitas às escuras. Ainda se propunha à realização de oitivas para ouvir a opinião de especialistas no que diz respeito tanto à repatriação dos valores identificados como ilícitos como à possibilidade de aprimoramento da legislação que trata da matéria (SENADO FEDERAL, 2016).

O roteiro do Plano de Trabalho também previu a realização de diligências e oitivas com a finalidade investigativa, dando destaque para a utilização de acordos de cooperação internacional firmados pelo Brasil para a obtenção de uma lista completa de brasileiros titulares de ativos financeiros no HSBC-Genebra, no período que era compreendido pela CPI (SENADO FEDERAL, 2016).

No curso dos trabalhos, foram requeridas informações ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras<sup>79</sup>, à Receita Federal do Brasil<sup>80</sup>, ao Banco Central do Brasil<sup>81</sup> e ao Ministério da Justiça<sup>82</sup>, além de pessoas cujos nomes constaram da lista divulgada pelo Jornalista Fernando Rodrigues. Dessa forma, as repostas a esses requerimentos foram encaminhadas à medida que os trabalhos vieram a avançar e passaram a compor um extenso acervo de aproximadamente 376 documentos (SENADO FEDERAL, 2016).

Dentre esses documentos, cabe salientar que alguns Requerimentos de Informação dirigidos ao COAF e ao DPF, tiveram por objetivo apurar as providências que esses órgãos adotaram em relação a 129 pessoas, cujos nomes seguiram anexos ao requerimento. Em resposta, o COAF fez um resumo de todas as suas funções (SENADO FEDERAL, 2016).

Informou, inicialmente, que não investiga por não ter poderes legais para tanto, mas, sim, disciplina e aplica penas administrativas bem como recebe, examina e identifica ocorrências que sejam suspeitas de atividades ilícitas, encaminhando “relatórios de inteligência financeira – RIF” às autoridades

---

<sup>79</sup> COAF.

<sup>80</sup> RFB.

<sup>81</sup> BACEN.

<sup>82</sup> MJ.

competentes, quando há indícios de ilícitos. Destacou ainda que as movimentações financeiras que venham a importar depósitos ou retiradas superiores a R\$ 100 mil reais são de comunicação obrigatória, independentemente de se referir a um ilícito (SENADO FEDERAL, 2016).

Em se tratando da lista do HSBC com 8.667 nomes, afirmou que esse documento teria sido entregue em outubro de 2014 por um jornalista, sendo obtido extraoficialmente com uma relação de apenas 342 nomes. Dessa lista, haveria em torno de 60 nomes que possuíam registro no COAF, entre os quais 15 já teriam sido reportados às autoridades competentes por indícios de crimes antecedentes (SENADO FEDERAL, 2016).

Que da lista de 129 pessoas que acompanharam os Requerimentos, havia vários nomes que não constaram da listagem de 342 nomes entregues pelo jornalista. Ademais, esclareceu que não recebeu qualquer notificação das autoridades suíças sobre esses 129 nomes, ou seja, os dados do COAF sobre essas pessoas foram fornecidas por meio de instituições brasileiras (SENADO FEDERAL, 2016).

Dessa referida lista, também se apurou que havia um nome duplicado e dois que não puderam ser identificados, pois, para um deles houve 18 homônimos e, para o outro, 22. Dos 126 nomes identificados, 50 constaram de RIFs e 32 estão em processo de análise, já que não foram encontrados fundados indícios de delito (SENADO FEDERAL, 2016).

Já o DPF informou que, em relação aos fatos objeto desta CPI, foi instaurado o Inquérito Policial que apura supostos crimes de evasão de divisas. Que, embora a notícia veiculada pela imprensa esteja apta à abertura de investigação, faz-se necessária uma confirmação dessas informações, por meio da observância das formalidades procedimentais. Dessa maneira, foi solicitado o envio de dados e arquivos em poder das autoridades francesas para que pudessem definir formalmente as pessoas investigadas (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse contexto, entre tantas audiências públicas, a primeira foi realizada para ouvir Fernando Rodrigues e Francisco Otávio Archila da Costa, jornalistas pertencentes ao quadro do ICIJ que igualmente trabalharam para o site UOL e para o jornal O Globo, respectivamente (SENADO FEDERAL, 2016).

Fernando Rodrigues explicou que o ICIJ seria uma organização não governamental sem fins lucrativos ou filiação político-partidária, sendo a sede em Washington. Teria sido criado em 1997 com o intuito de desenvolver investigações jornalísticas sobre crimes complexos e com ramificações multinacionais. No caso, por exemplo, do *SwissLeaks*, teria a investigação do ICIJ iniciado a partir do compartilhamento das informações por um jornalista do jornal *Le Monde*, depois de ter obtido acesso aos dados de 106 mil clientes do HSBC da Suíça, que estavam em poder do governo francês (SENADO FEDERAL, 2016).

O convidado informou que a divulgação em análise se baseou através de um acervo de dados que foram vazados pelas mãos do ex-técnico de informática da agência de *private banking* do banco HSBC-Genebra, na Suíça, contendo mais de US\$ 100 bilhões de 203 clientes de países diferentes. Esclareceu que o Brasil seria o quarto país em número de clientes e que os dados vazados se referiam aos anos de 2006 e 2007, mesmo que o acervo abrangesse dados bancários de décadas passadas que, após o vazamento teriam sido entregues ao governo da França pela então Ministra da Economia, Christine Lagarde, posteriormente Diretora do Fundo Monetário Internacional (SENADO FEDERAL, 2016).

Informou ainda que o caso conhecido como “a lista de Christine Lagarde” fora noticiado por diversos veículos entre 2010 e 2011 e motivado requerimentos de acesso aos dados por vários países como a Grécia, o Reino Unido, a Dinamarca, a Bélgica e a Argentina. Destacou ainda os efeitos positivos da divulgação da lista, tendo a Bélgica recuperado US\$ 450 milhões, a Espanha, US\$ 298 milhões, a França, US\$ 286 milhões e o Reino Unido, US\$ 205 milhões. Ressalte-se que todos esses recursos se referiram às divisas depositadas no HSBC, além de multas aplicadas à instituição financeira por ter disponibilizado as operações legais (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, segundo Fernando Rodrigues, em Setembro de 2014, o grupo de jornalistas que trabalhou na operação dos dados resolveu compartilhar uma amostra com 342 nomes (cerca de 3% do total) com o COAF. Informou ainda à CPI que o COAF compartilhou os dados com outros órgãos de controle apenas em fevereiro de 2015 e também considerou que o órgão se manteve inerte sobre as providências cabíveis, bem como a Receita Federal do

Brasil<sup>83</sup> (RFB). Afirmou que a Receita Federal Brasileira (RFB) permitiu o vazamento dos dados de forma indiscriminada (SENADO FEDERAL, 2016).

Sobre a escolha de 342 nomes, o jornalista procedeu assim em razão de estarem presentes os critérios do interesse público e da relevância jornalística da exposição, a exemplo da divulgação das contas do empresário Jacob Barata, de integrantes da família Queiroz Galvão e da família de Benjamin Steinbruch, de Therezinha Maluf Chamma e de Peter Sprenger, advogado que trabalha em Liechtenstein e que presta assessoria para pessoas que se interessam em abrir contas e empresas em paraísos fiscais (SENADO FEDERAL, 2016).

Em razão desses critérios, o jornalista entendeu que a lista completa não será divulgada pelo ICIJ ou por meio de veículos que a ela tenham acesso. Entendeu ser arriscado repassar os dados ao Senado e que a CPI possui condições de consegui-los diretamente do governo francês. Citou também o artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, que protege o sigilo da fonte jornalística (SENADO FEDERAL, 2016).

Afirmou que o vazamento permitiu que a revelação da forma como se operam os paraísos fiscais e os bancos internacionais podem facilitar a ocultação de recursos, a evasão de divisas e outros crimes. Defendeu também uma análise do funcionamento do sistema financeiro internacional, que, muitas vezes, confere aprovação a práticas indevidas, a despeito de iniciativas no âmbito do G20<sup>84</sup> que pretendem tornar mais difícil a atuação de países que atuam em segredo absoluto (SENADO FEDERAL, 2016).

Em sede de resposta às intervenções dos Senadores, Fernando Rodrigues afirmou terem sido encontradas algumas conexões das contas bancárias no HSBC da Suíça com operações como a Lava Jato, bem como demais esquemas objeto de investigação pelas autoridades brasileiras. Sobre a Operação Lava Jato, foram identificados vários doleiros, incluindo Henri Hoyer, ora apontado como sucessor de Alberto Youssef, além de pessoas citadas na operação, notadamente dez integrantes da família Queiroz Galvão. Teriam também sido identificados dois engenheiros, ex-diretores da Companhia do

---

<sup>83</sup> RFB.

<sup>84</sup> Grupo dos Vinte.

Metrô de São Paulo, que são investigados pelo Ministério Público em razão das relações com o Caso Metro/Alstom (SENADO FEDERAL, 2016).

O jornalista Francisco Otávio Archila da Costa ressaltou o compromisso de confidencialidade assumido por meio do ICIJ de que não haja divulgação indiscriminada da base de dados. Informou ainda que o jornal O Globo possui uma equipe com mais três profissionais, tendo o trabalho permitido a publicação de uma série de reportagens a partir da identificação de 8.667 nomes dos casos de interesse público (SENADO FEDERAL, 2016).

Afirmou ainda que o jornal possui o cuidado de ressaltar que não há ilegalidade nem na remessa de dinheiro para o exterior, nem na manutenção de contas em bancos suíços, já que as irregularidades ocorreriam apenas quando as contas e os valores não fossem declarados. Observou que a não declaração, muitas vezes, ocorre quando os valores advêm de alguma atividade criminosa anterior, o que passa a configurar crime de lavagem e de evasão de divisas (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, o jornalista deu ênfase a uma série de reportagens do jornal O Globo e identificou nomes relacionados ao crime organizado e a casos escandalosos, citando o caso envolvendo o ex-prefeito de Niterói, Jorge Roberto Silveira, que teria entre os seus operadores um cidadão chamado Roberto Mocarzel. Observou que, para além da questão da arrecadação tributária, as investigações podem dar sequência a casos que ficaram inconclusos na Polícia ou no Poder Judiciário (SENADO FEDERAL, 2016). Posteriormente a isso, fez-se necessário dar ampla defesa e contraditório e ouvir as pessoas que estavam incluídas na lista como possuidoras de contas bancárias no exterior.

Nessa linha, foram questionadas algumas pessoas sobre a existência de contas no HSBC de Genebra, Suíça, além do cumprimento das obrigações legais no caso de remessa de dinheiro ou divisas no exterior. Dentre essas perguntas, quarenta e cinco pessoas confirmaram que possuem ou possuíam conta no HSBC de Genebra, das quais 25 declararam as referidas contas às autoridades brasileiras, sendo que apenas 16 apresentaram alguma comprovação. Dentre os titulares de conta na Suíça, um informou que houve algum tipo de aproximação por parte do HSBC, 27 pessoas negaram essa

informação e os demais não responderam às perguntas (SENADO FEDERAL, 2016).

Outras 154 negaram possuir ou ter possuído alguma conta bancária no referido banco, oito negaram-se a responder alegando que a lista teria origem ilegal, não servindo, portanto, de base para qualquer interpelação. Já cinco pessoas pediram vista da documentação em poder da CPI, 25 faleceram, uma se encontrava hospitalizada sem condições de responder e 16 alegaram desconhecer os fatos em apuração ou informaram nada ter a declarar. Além disso, três não souberam confirmar a existência de conta e uma reside no exterior, tendo declarado suas contas junto às autoridades competentes (SENADO FEDERAL, 2016).

Por sua vez, o Banco Central do Brasil<sup>85</sup>, em sede de resposta de alguns requerimentos e na condição de Autarquia Federal recebeu do COAF o RIF n.º 15204, elaborado por meio da lista de 342 nomes, divulgada pelo jornalista Fernando Rodrigues. Mesmo que não se trate de dados oficiais de autoridades suíças, antecipou-se e se procedeu à avaliação do cumprimento das regras e procedimentos estabelecidos na lei de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse compasso, relatou ainda que buscou o número do CPF e do CNPJ dos envolvidos, o que resultou em 289 identificações relacionadas a 274 nomes constantes da lista encaminhada pela CPI. Posteriormente, foram iniciadas diligências, como pesquisas de operações de câmbio em instituições financeiras, transferências internacionais em moeda nacional e declarações sobre capitais brasileiros no exterior<sup>86</sup> (SENADO FEDERAL, 2016).

A partir daí, foram encaminhados os dados obtidos ao COAF, à DPF e à RFB, sendo encaminhados ofícios aos referidos órgãos esclarecendo sobre a possibilidade do fornecimento de informações complementares, além de prestar alguns esclarecimentos de ordem técnica (SENADO FEDERAL, 2016).

Com relação aos 107 nomes relacionados na lista, o BACEN informou que apenas 11 deles também constavam da lista de 342 nomes enviados pelo COAF. Sobre os demais, foram utilizados de objeto para as mesmas providências adotadas quando do recebimento da lista do COAF. Sobre o que

---

<sup>85</sup> BACEN.

<sup>86</sup> CBE.

diz respeito à instauração de procedimentos administrativos, o BACEN informou que aguarda respostas às requisições expedidas às entidades supervisionadas (SENADO FEDERAL, 2016).

Por meio dessas informações, membros da CPI apresentaram diversas proposições legislativas para aperfeiçoar a legislação. Dentre elas, cita-se o Projeto de Lei do Senado n.º 126, de 2015, que acrescenta artigo 22-A à Lei n.º 7.492/86 (que define os crimes contra o sistema financeiro nacional), para aperfeiçoar o tipo penal de evasão de divisas, revogando, portanto, o atual artigo 22<sup>87</sup> da referida lei (SENADO FEDERAL, 2016).

A motivação dessa proposição ocorreu diante de discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o momento e o prazo para a declaração dos valores mantidos no exterior, provenientes do envio, recebimento ou depósito diretamente no exterior. Sobre a evasão de divisas, faz-se constar, de forma mais detalhada, que também tipifica o delito de evasão de divisas o recebimento ou o depósito, por qualquer meio ou forma, de valores no exterior, independentemente da origem (se do Brasil ou diretamente do exterior) para a conta localizada no exterior. Essa hipótese é muito recorrente nas operações denominadas de “dólar-cabo”, utilizada mediante a intermediação de doleiros que recebem valores ilícitos em espécie no Brasil e fazem depósitos diretamente de contas suas para as indicadas pelos criminosos também do exterior ou vice-versa (SENADO FEDERAL, 2016).

Há também o projeto de Lei do Senado n.º 298, de 2015, que trata da repatriação de ativos no exterior. Esse projeto de Lei ainda estabelece o Regimento Especial de Regularização Cambial e Tributária para declaração integral e espontânea do patrimônio de origem lícita transferido ao exterior, com o pagamento de multa de regularização, produzindo extinção de outras obrigações tributárias, cambiais ou financeiras, bem como a anistia e extinção da punibilidade do crime de evasão de divisas, entre outros. Determina também o sigilo da declaração e cria tipos penais (SENADO FEDERAL, 2016).

---

<sup>87</sup> Artigo 22 da Lei n.º 7.492/86: “Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.

Ressalta-se que a ideia de conceder anistia já foi bastante exitosa em outros países. Na Argentina, por exemplo, cerca de U\$ 4.700 bilhões foram repatriados. Outro resultado surpreendente foi na Europa, tendo a Itália recuperado cerca de € 100 bilhões (a repatriação terminou em 2009), a Turquia, € 47.300 e Portugal, durante o período de crise econômica europeia, cerca de € 9.800 bilhões.

Dessa maneira, foi inspirado nesse Projeto de Lei que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei n.º 2.960, de 2015, a fim de disciplinar a repatriação de ativos no exterior. Aprovado com um certo grau de celeridade, hoje a Lei n.º 13.254, de 13 de janeiro de 2016, está em pleno exercício de suas finalidades. Além disso, cumpre salientar que do dia 4 de abril até 31 de outubro deste ano, brasileiros e empresas brasileiras que tiverem recursos lícitos não declarados no exterior poderão regularizar sua situação com o Fisco. O governo espera recuperar cerca de R\$ 21 bilhões com o programa de repatriação e, com isso, possibilitar um alívio aos cofres públicos (SENADO FEDERAL, 2016).

De igual forma, a Comissão se aproveitou das valiosas sugestões colhidas nas audiências públicas para apresentar outras quatro proposições que são inspiradas principalmente nas contribuições trazidas por Everardo Maciel, ex-secretário da RFB. As propostas consistiram no Projeto de Lei do Senado Federal n.º 535 de 2015, que altera as Leis n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997 e, 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e a Medida Provisória n.º 2.159/70, de 24 de agosto de 2001, para elevar a 34% a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos que decorrerem de operação em que o beneficiário seja residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou que usufrua de regime fiscal privilegiado (SENADO FEDERAL, 2016).

Além disso, a elevação da alíquota do Imposto de Renda Retida na Fonte<sup>88</sup> de 25% para 34% serve para equalizar a tributação à que os mesmos procedimentos se submeteriam caso fossem determinados por pessoa jurídica residente ou domiciliada no Brasil. O percentual de 25% corresponde à alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, já incluído o adicional de 10% (artigo 3.º da Lei n.º 9.249/1995). O percentual acrescido de 9% corresponde à

---

<sup>88</sup> IRRF.

alíquota modal da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (artigo 3.º da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988) (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, entendeu-se que casos como o *Swiss Leaks*, dentre outros escândalos tanto na iniciativa privada, como no mercado de capitais, seja no âmbito público como em sucessivos casos de corrupção, poderiam ter sido evitados ou suas consequências mitigadas se tivesse no ordenamento jurídico brasileiro uma legislação de incentivo aos denunciantes de atos ilícitos contra o interesse público (SENADO FEDERAL, 2016).

A CPI esteve convencida de que deverão ser discutidas, em um futuro mais próximo, medidas de proteção e de incentivo, até mesmo financeiro, para aquelas pessoas que possuem informações que sejam relevantes para a descoberta de atos ilícitos. Como varia muito a legislação de país para país, deve-se também discutir o alcance da proteção, ou seja, se ela preverá recompensas financeiras ao informante; se haverá garantia do sigilo de sua identidade; se poderá ser readmitido, na hipótese de demissão em face das denúncias realizadas; se haverá inversão do ônus da prova nos processos administrativos e judiciais relacionados à denúncia, entre demais pontos centrais para o sucesso de uma legislação desse formato (SENADO FEDERAL, 2016).

Tendo em vista que a legislação conta com apenas discussões embrionárias na doutrina pátria de direito penal, a Comissão acredita que a CPI também possui o mérito de fomentar o tema para que no Poder Legislativo sejam discutidos seus méritos e deméritos (SENADO FEDERAL, 2016).

Conforme já foi ressaltado, a CPI poderia ter chegado mais longe, em plano de investigação, se dispusesse de ferramentas e pessoal técnico que fosse capacitado para depurar os dados criptografados relativos a brasileiros titulares de depósitos financeiros no HSBC- Genebra. O Prodasen, órgão interno do Senado Federal responsável por prover essa Casa de soluções de tecnologia de informação, dar suporte ao seu uso e prestar serviços de análise, modelagem e melhoria dos seus processos de trabalho, declarou não ter condições de contribuir com a CPI (SENADO FEDERAL, 2016). Nesse sentido, afirmou que, seja pela criptografia, seja pela utilização de alguma técnica de ocultação de dados, o Prodasen não dispõe de meios necessários para decifrar o conjunto de dados recebidos, sugerindo à Comissão Parlamentar de Inquérito

que verificasse junto aos órgãos especializados a possibilidade de apoio à análise dos referidos arquivos, tendo em vista a possibilidade de disporem de pessoas, software e hardware específicos e qualificados para tais tarefas (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, a CPI buscou auxílio da área de tecnologia da informação do Departamento da Polícia Federal. Como visto acima, do valioso trabalho da perícia destacada para a CPI, acabou sendo possível decifrar o extenso volume de dados disponibilizados pelo Estado Francês. Apurou, assim, no período de 100 dias, a existência de movimentações financeiras de 106.682 nomes, concentradas em 27.977 contas. Estima-se que desse total, 10.408 (dez mil, quatrocentos e oito) são de brasileiros. Nota-se ainda que não é possível identificar nessa lista os correntistas que são de fato brasileiros ou que possuam domicílio fiscal neste País. Isso se dá pelo fato de que os dados carecem de aprofundamento, podendo, com isso, apresentar inconsistências. Há, portanto, três campos diferentes no banco de dados que fazem referência ao país do cliente e apresentam, à primeira vista, incompatibilidades sanáveis apenas com mais detalhamento (SENADO FEDERAL, 2016).

Nesse sentido, a Comissão da CPI entende que houve sucesso em suas investigações, pelo fato de ter compelido os órgãos de fiscalização e de persecução penal a atuarem no caso antes mesmo da conclusão dos trabalhos. Ainda, não fosse pela atuação da imprensa e pela provocação da CPI, o Estado Brasileiro ainda estaria omissa e desatenta ao escândalo que já vinha sendo apurado por países mundo afora desde 2008 (SENADO FEDERAL, 2016).

É importante ressaltar que a Receita Federal, além de ter sido a primeira a conseguir a relação oficial dos brasileiros relacionados ao *Swiss Leaks* (maio de 2015), obteve êxito com a assinatura, em 23 de novembro de 2015, de acordo que autoriza a troca de informações tributárias entre o Brasil e a Suíça com a dispensa da autorização judicial. Isso pode ser entendido como uma parceria que combate a evasão fiscal e caminha na direção da transparência que deve orientar a relação do contribuinte com o fisco correspondente (SENADO FEDERAL, 2016).

A Receita ainda, após apurar 652.731 possíveis nomes constantes do documento encaminhado pela autoridade tributária francesa, identificou como

contribuintes brasileiros 7.243 correntistas pessoas físicas. Até abril deste ano, a Receita Federal já havia identificado; neste rol, 750 pessoas físicas com irregularidades e com autuações no valor de R\$ 2,2 bilhões (SENADO FEDERAL, 2016).

No âmbito da Polícia Federal, está em curso o Inquérito Policial n.º 001/2015 – DICOR/DPF, cujo objetivo é o de investigar a possível prática de crimes de evasão de divisas. Cabe exatamente à DPF aprofundar as investigações para identificar os brasileiros e outros cidadãos com domicílio fiscal no país, colher depoimentos e municiar o MPF de informações que sejam suficientes para a propositura de ações judiciais, se for o caso (SENADO FEDERAL, 2016).

Outra questão importante é que no Ministério Público já tramita o Procedimento de Investigação Criminal<sup>89</sup> n.º 1.16.000.001971/2015-46 em curso na Procuradoria da República, no Distrito Federal, com o mesmo objeto. Além disso, ambas as instituições já trabalham com os dados oficiais vindos da França desde o dia 06 de julho de 2015. A Procuradoria-Geral da República<sup>90</sup> informou que vem, desde então, buscando dados e cruzando nomes constantes da relação com demais processos em trâmite na instituição para verificar se há ligação com outros procedimentos investigatórios (SENADO FEDERAL, 2016).

O BACEN a quem também cabe a auditoria e a fiscalização dos mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas, segue o trabalho de verificar inconsistências ou nas declarações requeridas por lei, ou na ausência destas, em conformidade com relatos e trocas de informações com a RFB e o COAF. Além disso, essa instituição deve seguir firme em suas atribuições no intuito de garantir que as instituições financeiras cumpram com rigor as normas nacionais e internacionais em suas relações com seus clientes (SENADO FEDERAL, 2016).

A exemplo do conhecido e público caso envolvendo o HSBC BANK USA e o Departamento de Justiça Norte-americano (Case nº 12-CR-763), iniciado em dezembro de 2011, em decorrência do referido banco ter violado diplomas legais e contribuído para a realização de operações bancárias ilícitas,

---

<sup>89</sup> PIC.

<sup>90</sup> PGR.

recomendou-se que o Banco Central observasse os ditames da decisão do Juízo do Distrito Federal de Nova Iorque. Isso porque o processo originou um termo de ajustamento de conduta absolutamente adequado, razoável e compatível com os mais elevados padrões de comportamento que se deve esperar de uma instituição financeira (SENADO FEDERAL, 2016).

Outrossim, é importante ressaltar que os órgãos envolvidos nessa investigação detêm prerrogativas legais e constitucionais para se averiguar eventual ocorrência de crime no Caso *Swiss Leaks*. Além disso, o Ministério Público possui como função institucional promover, privativamente, a ação penal pública e o inquérito civil público para a proteção do patrimônio público, conforme o artigo 129 da Constituição Federal. Nesse sentido, dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 10.001, de 2000, que trata dos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das CPIs que determinam que os relatórios destas sejam levados ao conhecimento do chefe do Ministério Público da União para a prática de atos de sua competência (SENADO FEDERAL, 2016).

No entanto, a tarefa e a responsabilidade de processar as descobertas da CPI são conferidas justamente ao Ministério Público, que instigado por essa Comissão já realiza com competência e mecanismos técnicos o trabalho de investigação de possíveis crimes no PIC (SENADO FEDERAL, 2016).

A Comissão identificou ainda que o mesmo material do qual já dispõe está replicado nas instituições competentes a atribuírem destinações adequadas às suas descobertas. Não há, assim, razoabilidade e interesse público que justifiquem que este órgão repita ou se comprometa a refazer o trabalho que vem sendo realizado em processos e procedimentos próprios pelos órgãos estatais competentes para a fiscalização e persecução penal, cabendo ressaltar que essas instituições possuem corpo técnico capacitado para desempenhar a tarefa que lhes é legalmente atribuída (SENADO FEDERAL, 2016).

Essa CPI cumpriu, portanto, sua finalidade que é de movimentar os atores incumbidos de processar a denúncia formulada pelo ICIJ, em razão de que há necessidade de aprofundar as investigações acerca do *Swiss Leaks*. Para tanto, encaminhou cópia de todos os documentos obtidos no curso da investigação à Procuradoria-Geral da República, ao Departamento de Polícia

Federal, à Secretaria da Receita Federal e ao Banco Central do Brasil no intuito de contribuir com a instrução dos processos em curso. É importante frisar que essas instituições de controle necessitam acelerar a averiguação de mais de 8.000 possíveis nomes de brasileiros relacionados ao acervo do HSBC em Genebra (SENADO FEDERAL, 2016). Ressalte-se que a Comissão desta CPI não encaminhou aos órgãos competentes nenhum pedido de indiciamento.

#### **4.4.1 Análise Descritiva**

Percebe-se a constante necessidade de reforçar os instrumentos de luta contra a criminalidade organizada na busca do reconhecimento mútuo e na criação de instrumentos de cooperação jurisdicionais efetivas, pois as diferenças entre as ordens jurídicas internacionais e nacionais não podem deixar a produzir nenhuma zona de impunidade.

Nesse compasso, os Estados devem procurar se esforçar para alcançar o padrão mais elevado possível na busca de garantias processuais que sejam eficazes, pois situações como essas poderiam ser evitadas ou controladas se tivesse o ordenamento jurídico brasileiro uma legislação de incentivo, por exemplo, aos denunciadores de atos ilícitos contra o interesse público.

A partir daí, deve-se também discutir o alcance da proteção, em outras palavras, se poderá haver ou não a previsão de recompensas financeiras ao informante, por exemplo, ou se haverá também a garantia do sigilo de sua identidade ou se poderá ser readmitido no caso de demissão em razão das denúncias realizadas e se haverá a inversão do ônus da prova em processos administrativos e judiciais que sejam relacionados à denúncia, entre demais pontos.

Portanto, acredita-se que a CPI poderia ter almejado mais respostas em suas investigações se dispusesse de ferramentas e de pessoal técnico que fosse capaz de auxiliá-la, apurando dados relativos a brasileiros titulares de depósitos financeiros no HSBC-Genebra. Como aspecto positivo, ressalta-se a obtenção do acordo que autoriza a troca de informações tributárias entre o Brasil e a Suíça com a dispensa da autorização judicial, o que pode ser entendido como uma parceria que combate a evasão fiscal na busca da

transparência que deve orientar a relação do contribuinte com o fisco correspondente.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme já exposto em linhas iniciais, este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto acerca da temática proposta ou de apresentar respostas definitivas aos problemas suscitados, nem mesmo poderia ter feito isso, considerando os inúmeros aspectos envolvidos e a grandeza que o tema encerra, juntamente com suas diversas implicações. Tem-se, portanto, a consciência de que pode ter havido questões que ficaram sem uma discussão mais pormenorizada, pois buscou-se analisar de forma mais detida apenas aqueles aspectos essenciais para a compreensão do tema proposto.

No entanto, a pretensão desta investigação foi demonstrar que o instituto da CPI tem apresentado resultados parcialmente positivos em suas investigações, a ponto de auxiliar na busca de efeitos estancos às práticas corruptivas que acometem o atual sistema da administração pública. Como meio de alicerçar o estudo proposto e com o interesse em demonstrar que a corrupção apresenta múltiplas faces, foram abordadas perspectivas culturais, filosóficas, sociais, políticas e institucionais, verificando ainda alguns marcos conceituais, além de procurar identificar as principais fragilidades que a administração pública apresenta.

Constatou-se, nesse sentido, que, com a evolução do Estado e suas transformações e principalmente com o aumento da burocratização, foram aumentando as práticas de fraudações ao sistema, até se tornarem condutas de caráter corriqueiro na sociedade brasileira, criando uma “cadeia patológica” que foi arquitetada desde as práticas do patrimonialismo, do clientelismo, até os casos atuais de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimentos étnico e religioso.

Essas práticas foram absorvidas a tal ponto pela sociedade brasileira que se tornou uma ilicitude de caráter social, sendo institucionalizada, chegando a ser considerada por uma corrente da sociologia e da antropologia como um problema também cultural dos brasileiros, determinando-se, assim, um novo contexto na abordagem dessa ilicitude.

-Nesse sentido, o presente trabalho demonstrou que a democracia afigura-se como tema a interligar as causas e consequências da corrupção na administração pública, sendo possível afirmar que se concretizou no Brasil uma

cultura política vulnerável tornando o próprio sistema alvo de críticas. Verificou-se a necessidade de desenvolver mais a fundo alguns sistemas de controle da administração pública brasileira no período pós-constituição de 1988.

Dessa forma, buscou-se tratar do Controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, onde, inicialmente, trabalhou-se com uma análise do avanço social da corrupção dentro do Estado, que se instaurou com o início da civilização portuguesa em solo indígena, ao extorquirem preciosidades das quais os primeiros habitantes daqui dispunham em troca de materiais de pouca valia, demonstrando todo um cenário de enganações ao se apropriarem de bens espúrios para satisfazer interesses próprios ou de terceiros.

A partir daí, pode-se perceber uma continuação dessa atividade ilícita com a utilização de mão de obra escrava na denominada agricultura brasileira, na produção de açúcar. Logo, entre o período de 1580 até 1850, a escravidão tornou-se um meio imprescindível, pois mesmo que tenha ocorrido a proibição do tráfico, estava mantida e tolerante a relação entre o governante com os traficantes que burlavam a lei para se auto beneficiar e beneficiar a elite corrupta.

Com o advento da proclamação da independência em 1822 e com a criação do Brasil República, constataram-se também outras formas de corrupção, dentre elas, a eleitoral e a de concessão de obras públicas. Dessa forma, continuou-se fomentando atos corruptivos dentro do cenário brasileiro. Entre eles, destacou-se o voto cabresto, datado de 1889, com a Proclamação da República, o sistema de degolas, até 1930, o Caso Capemi e Coroa-Brastel, no período militar de 1964 até 1985, o caso do Impeachment do ex-presidente da república, Fernando Collor de Mello, em 1992.

De lá até aqui, percebeu-se que só mudaram os “personagens” da história, porém o enredo e os malefícios causados à sociedade continuaram concisos no cenário brasileiro, o que deu margem para que esses ilícitos continuassem presentes como uma ação normal entre os cidadãos, que sempre fizeram parte de uma sociedade que sempre se viu diante de inúmeras fragilidades que não são solucionadas por quem as deveria guarnecer.

Além disso, também pode-se compreender que os direitos fundamentais e humanos ainda são violados, estando a Constituição Federal de 1988 na beira

de um ápice, onde suas regras são usurpadas a cada ato de corrupção. Enfim, as próprias regras brasileiras instituídas já não estão conseguindo mais suportar essas violações que prejudicam todo um sistema social, que não engloba somente a estrutura financeira de um país, mas, sim, o aumento da conta da água e luz das residências dos cidadãos, o encarecimento dos alimentos para servir na mesa dos brasileiros, o encarecimento do gás, a escassez de recursos para um tratamento mínimo de saúde, a falta de medicamentos fornecidos pelo Estado, o aumento do preço de combustíveis, a restrição de políticas governamentais para pessoas de poucas condições financeiras adquirirem suas residências por um valor menor, a ausência de servidores em órgãos públicos, a ausência de professores para as redes de educação, a ausência de vagas escolares, a ausência de merendas nas redes de educação, parcelamento de salário, redução de gastos em saneamento básico, estradas em situações críticas para utilização e falta de transporte público. Enfim, são inúmeras as consequências que a corrupção causa na sociedade, sendo essenciais medidas que controlem estes atos ilícitos.

Nesse sentido, o Controle assume um importante papel na Administração Pública, pois impõe relativos limites à atuação do governo ao orientar melhor a utilização de recursos disponíveis de forma organizada ao alavancar as dimensões de desempenho organizacional pela conscientização e desenvolvimento de uma cultura de controle voltada para resultados e melhoria contínua dos processos de trabalho. Em termos técnicos, o controle se dá como uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, viabilizando que os resultados estratégicos, táticos e operacionais sejam alcançados.

Administrar, portanto, corresponde a gerir os serviços públicos, não significando somente prestar serviço, mas dirigir, governar e exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado positivo. O Controle da Administração Pública é, portanto, a faculdade de orientar, corrigir e vigiar um poder, órgão ou até mesmo a autoridade exercente sobre a conduta funcional do outro.

Além disso, faz-se importante a sua atuação, pois o poder público age com um relevante índice de transparência dos atos de seus agentes públicos, diante das várias ilicitudes que se estabelecem dentro do Estado. Claro que a sua imposição não acaba com esses índices de corrupção por sua totalidade,

mas faz com que os gestores tenham mais cautela no exercício de suas ações. Se não existisse a presença de mecanismos controladores, acredita-se que o Brasil estaria atualmente rememorando os velhos tempos do Brasil Colônia, estando os cidadãos brasileiros escravizados em seus empregos para conseguir manter condições mínimas de sobrevivência.

Em que pese não se estar muito distante dessa realidade, é de suma importância concordar que a realidade dos brasileiros poderia sim estar bem pior. Logo, a partir da análise da importância de mecanismos de controle da administração pública, pode-se perceber que a sua presença torna-se um fator relevante para que gestores acompanhem o desenvolvimento dos serviços públicos, além da adequada aplicação dos recursos e da indispensável preservação do patrimônio público.

Após este estudo, trabalhou-se com as diferenças entre Controle Externo e Interno da Administração Pública no Brasil pós-1988. Pode-se concluir que o Controle Interno busca realizar atividades através de órgãos próprios internos, ou seja, é aquele executado por órgão, setor ou agente da própria composição administrativa do órgão controlado, sendo vinculado à estrutura organizacional e à unidade de hierarquia máxima da Administração Pública.

No entanto, observou-se que no Controle Interno não existe relação de subordinação, sob pena de não gozar da independência que deve nortear o controle de sua responsabilidade. O Controle Externo, por sua vez, é aquele de responsabilidade de órgão externo, não pertencente à estrutura administrativa do órgão controlado, o qual visa a comprovar a probidade da Administração, bem como a regularidade da guarda dos bens públicos.

O Controle Externo é, portanto, um mecanismo exercido por meio de órgãos independentes ao Poder Executivo, sendo desempenhado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, com o auxílio do Tribunal de Contas que também possui a responsabilidade de fiscalizar as ações da administração pública e o seu funcionamento, compreendendo, com isso, a apreciação de atos, processos, contratos administrativos, atividades ou operações materiais, além de omissões por parte da administração pública.

Outro importante controle percebido ao longo deste trabalho é o Parlamentar Direto, realizado por meio do Poder Legislativo e desempenhado pelos seus parlamentares, o qual também possui a função de fiscalizar, em

conjunto com o Tribunal de Contas, o Poder Executivo. Além disso, outra atribuição que lhe é delegada é a elaboração de leis, devendo ser exercida a sua função de forma independente e harmônica, ao mesmo passo que os poderes executivo e judiciário.

Nesse sentido, adentrou-se à análise do Controle pelo Tribunal de Contas que é responsável por auxiliar os poderes executivo, legislativo e judiciário, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles, pois de forma contrária seria negar confundir a sua natureza de órgão autônomo. É, portanto, responsável por julgar as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além de contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário. Pode-se perceber que esse órgão possui uma relevante importância dentro do sistema de fiscalização, pois no Estado Democrático de direito em que se vive é de grande necessidade a existência deste controle das contas públicas para resguardar a existência do próprio Estado e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos.

A partir daí, também se verificou, como foco principal, a natureza jurídica e política das CPIs enquanto instrumentos de controle da administração pública. De fato, pode-se perceber que diante dos estudos que tratam da literatura jurídica especializada em CPIs, estas tiveram um grande espaço a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da instigação do instituto da investigação parlamentar, a moralização e o aperfeiçoamento das instituições político-democráticas tornaram-se um importante mecanismo no cenário institucional do Brasil. Isso se pode atribuir, principalmente, ao fato de haver uma maior exigência constitucional de maior publicidade e transparência dos atos do Poder Público.

Além disso, analisou-se a evolução das CPIs no âmbito nacional, trazendo-se ainda uma breve introdução sobre os limites materiais e formais deste procedimento investigativo.

No Brasil, com a vigência da CF/88, a CPI tornou-se um instrumento importante de fiscalização dos atos da administração pública. Embora já estabelecido em legislações anteriores, passou a garantir de forma fortalecedora a ética, a moralidade e a defesa do Estado Democrático de

Direito, de aperfeiçoamento do processo legislativo e da informação à sociedade.

Isso porque tais Comissões representam um instrumento de consolidação da democracia, permitindo ao povo o exercício do poder, por meio de seus representantes, participando de forma direta e indireta no controle dos Poderes Político e Público, de maneira a influenciá-los em suas decisões administrativas e políticas, sempre na busca de uma administração mais transparente e ética.

Além disso, pode-se concluir que essas comissões possuem a natureza de investigar fatos que por sua natureza sejam passíveis de legislação, fiscalização, controle ou qualquer outra atribuição de competência do Poder Legislativo. É, portanto, um instrumento legítimo de controle da Administração Pública, pois objetivam as anormalidades deflagradas na gestão do Estado.

Ademais, percebeu-se que o seu exercício é de grande relevância na formação da opinião pública, dando à população maior ciência das atividades da administração pública, o que resulta em uma grande pressão sobre os governantes e os seus auxiliares. É de se ressaltar também que essas comissões não só têm se tornado frequentes no Parlamento brasileiro, como também têm incrementado o seu poder de atuação, principalmente com a participação direta da sociedade em seus trabalhos.

Pode-se observar também que existe uma maior incerteza no que trata da abrangência de sua atuação como de seus limites, fazendo com que isso permita que a Comissão aprofunde suas investigações e tome medidas até mesmo rigorosas na apuração de abusos e ilícitos por parte dos que são investigados, expondo-se perante a sociedade com todas as suas qualidades e defeitos.

Nessa mesma linha, analisaram-se os poderes e limites das CPIs na jurisprudência no STF. Pode-se aclarar que essa Corte delimita, entre seus entendimentos, diferenças entre a atuação de magistrados e a dos parlamentares, restringindo-lhes a atuação, além de controlá-los, modificá-los ou anulá-los, se for entendido conveniente para a boa administração pública.

Conforme jurisprudência do STF ficou entendido que as CPIs estão autorizadas a determinar, por ato próprio, a oitiva de testemunhas, a prerrogativa de conduzi-las de forma coercitiva em casos de recusa ou recalcitrância, a convocação de investigados e testemunhas para depor,

inclusive autoridades públicas federais, estaduais, distritais e municipais, além de efetuarem buscas e apreensões de documentos e objetos, exceto em residências e de estarem aptas a efetuarem a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico dos investigados ou indiciados, a convocação de juízes para depor a respeito de sua atuação como administradores públicos e a requisição de informações e documentos perante os órgãos públicos.

Nesse sentido, o STF já decidiu que a comissão legislativa de investigação possui mecanismos compulsórios para a materialização de suas funções constitucionais, legais e regimentais, pois sem estes atributos seria um órgão fragilizado para levar a efeito suas prerrogativas de controle e fiscalização.

E a criação desse sistema de controle e de fiscalização, dentre várias causas e conseqüências, ocorreu como um mecanismo para agir em face da corrupção que acomete a administração pública de forma desenfreada. Assim, em um momento posterior, trabalhou-se com as condições e possibilidades das CPIs como política legislativa de controle da administração pública em face de atos corruptivos, em que se afirmou que a corrupção se constituiu por meio da relação tanto de duas pessoas como de dois grupos de pessoas (corruptos e corruptores) que possuem o objetivo alheio de transferir renda ilegal da sociedade ou de fundo público para a concretização de direitos privados.

Essa relação compreendeu a troca de favores entre grupos ou pessoas e comumente a barganha de favores entre os grupos ou pessoas e o comum pagamento dos corruptos com a utilização de propina ou de quaisquer outros tipos de benefícios que sempre estiveram condicionadas pelas regras do jogo e pelo sistema de incentivos que delas insurgiu.

Partindo desses delineamentos teóricos, trabalhou-se com a análise de três casos concretos de CPIs no âmbito federal brasileiro. Como motivo apontado ao longo do desenvolvimento da pesquisa, argumentou-se no sentido de que após terem sido trazidos entendimentos doutrinários acerca do assunto, seria de extrema importância verificar se as CPIs realmente se afiguram como instrumento institucional de política legislativa de controle externo da gestão pública, ou seja, a partir da análise teórica se possibilitou a ideia de trabalhar com casos concretos para constatar se os requisitos apontados pela lei e pela

doutrina realmente são colocados em prática no andamento destes procedimentos investigativos.

O primeiro caso concreto analisado foi o do CARF, instaurado mediante requerimento de criação de n.º 407, de 2015. Percebeu-se, em linhas gerais, que o andamento dessa CPI buscou apurar acontecimento relevante, evidenciando a incidência de um forte esquema de propina ao serem anuladas autuações fiscais e/ou reduções substancialmente cobradas em tributos, que resultaram em sonegação fiscal da ordem de até R\$ 19 bilhões.

Dentre os envolvidos, segundo a pesquisa apurada, estavam empresários, familiares destes empresários e conselheiros fazendários. Aponta-se que a CPI do CARF foi instaurada mediante dados obtidos tanto da Polícia Federal como da Operação Zelotes. Assim, segundo o que fora apontado pela Polícia Federal como fato indeterminado, havia a existência de indícios de irregularidades no julgamento de mais de 70 processos que envolveram dívidas de bancos, montadoras de automóveis, siderúrgicas, dentre outros grandes devedores.

Dentre tantas informações fornecidas, foram descobertas por meio da chamada “Operação Zelotes” apurações que indicavam prejuízo ao erário por condutas fraudulentas no âmbito do Conselho, que demonstraram, por meio de movimentações atípicas no ano de 2013, um resultado de mais de 60 milhões, incluindo saques e depósitos em espécie.

A partir dessas informações, pode-se perceber que o Senado Federal cumpriu com os requisitos estabelecidos para a instauração de CPI, ao estar de acordo com o que determina o artigo 58, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988, que define que a instauração de Comissão pode ser realizada pelo Senado Federal, separadamente, mediante o requerimento de um terço de seus membros (neste caso, composta por onze membros titulares e sete membros suplentes) para, no prazo de 120 dias e com limite de despesas de R\$ 100 mil, apurar irregularidades.

Assim, foram cumpridos quase todos os requisitos para a criação de uma CPI, pois foi realizado requerimento de um terço do Senado Federal para a sua criação, houve a incidência de acontecimento relevante e foi estipulado tempo determinado. O único requisito que esteve em descompasso com o que diz o artigo 58, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988, foi o caso de

não haver fato determinado, pois essa CPI, conforme descrito anteriormente, baseou-se em indícios e apurações levantadas pela Polícia Federal e pela Operação Zelotes. Isso vai ao encontro do que é estipulado pela CF/88, que determina como requisito de criação a presença de fato determinado. Mesmo assim, o procedimento foi instruído sem haver nenhuma anulação.

A partir daí, passou a Comissão a realizar investigações. Aqui se percebeu que houve um compartilhamento de informações pela Polícia Federal que auxiliou numa relativa busca de eficiência das apurações, como também na utilização de informações já obtidas, a fim de otimizar o tempo e as investigações sequenciais. Além disso, tratou-se de dar preferência às investigações das empresas e corporações que estavam sob suspeita.

Outro ponto fundamental para o sucesso das investigações foi, após a oitiva dos executivos das empresas na época dos fatos investigados, o cruzamento de informações relativas a movimentações suspeitas das empresas e dos Conselheiros do CARF com as decisões do Conselho em que as corporações possivelmente corruptoras teriam sido beneficiárias.

Importa salientar que o transcurso da CPI foi bem estruturado em conjunto com os agentes da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, em razão da presente investigação ter sido desenvolvida por meio de eixos, sendo as oitivas e demais diligências investigatórias encaminhadas através de casos, para esgotar, na medida do possível, o esclarecimento do funcionamento do esquema criminoso, não por meio de pessoas, mas sim, por meio de fatos, em razão da grande gama de empresas envolvidas.

Ressalta-se que a metodologia utilizada para se trabalhar com a seleção de casos analisados pela CPI, levou em consideração alguns critérios, como a relevância de valores em jogo, a representatividade do caso para o esclarecimento do esquema e a prévia existência de inquéritos ou outros procedimentos investigatórios para apurar o caso.

Conforme já foi apontado, a CPI do CARF passou a investigar diversas empresas que estariam incluídas nestes esquemas ilícitos, não sendo possível, portanto, por meio do presente trabalho, analisar cada uma delas em separado, mas sim, apenas três aleatoriamente, que foram nomeadas de Caso Bozzano, Caso Gerdau e Caso Brazil Trading.

Nesses casos, portanto, faz-se uma breve descrição de como se elencavam esses esquemas ilícitos entre empresários e funcionários do CARF, demonstrando, que seria necessário pedir o indiciamento das pessoas que foram envolvidas nessas elites criminosas, além do devido encaminhamento do relatório final às autoridades competentes para que fossem promovidos os indiciamentos e a responsabilização criminal dos infratores.

Como ponto positivo, destaca-se que dentro da própria CPI houve a recomendação à Comissão de Desburocratização do Senado Federal para que fosse atendida a necessidade de apresentar no primeiro semestre de 2016 algumas propostas de atualização do Código Tributário Nacional e também um novo código administrativo tributário que seja amparado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código de Processo Civil, a fim de que promovam alterações para que crimes tributários deixem de ser crimes sem punição.

Outras sugestões foram para que o Poder Executivo promova alterações no que diz respeito à composição e atribuições do CARF, a apresentação de uma proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, um projeto de lei ordinária e dois projetos de lei complementar e, por fim, uma sugestão ao Poder Executivo para que realize alterações na composição e em suas atribuições do CARF para acabar com a composição paritária deste instituto. Entendeu-se, portanto, ser desnecessária a igualdade de conselheiros pela Fazenda e pelos contribuintes, em razão de que este número paritário de Conselheiros representantes dos contribuintes acabava dando margem para a existência de benefícios aos seus representados. Ademais, apresentou um rol de 28 indiciados, dentre eles, advogados, ex- conselheiros e conselheiros do CARF, assessores do Presidente do CARF, auditores fiscais da secretaria da Receita Federal, consultores legislativos tributários da Câmara dos Deputados, dentre outros.

Diante do exposto, percebeu-se que esta CPI conseguiu desenvolver com parcial êxito seus trabalhos em conjunto com o auxílio tanto da Polícia Federal como do Ministério Público Federal, além de seguir com quase todos os requisitos para a admissão do procedimento investigatório, o que não os impediu de instaurar a busca de informações, apurar fatos, ouvir indiciados e demais envolvidos, o que dá margem para o entendimento de que o trabalho do Poder Legislativo possui uma grande relevância em conseguir se afigurar

como instrumento institucional de cooperação mútua junto aos demais Poderes. Além disso, pode-se apurar que, posteriormente ao encaminhamento destas investigações aos órgãos competentes, apurou a PF um prejuízo de mais de R\$ 6 bilhões aos cofres públicos, o que demonstra que o trabalho da CPI surtiu efeito no esclarecimento de investigações para se chegar a resultados concretos.

Conclui-se este primeiro caso com a certeza de que uma CPI não serve somente para investigar o delito em análise, mas, sim, para agregar as necessidades que de forma geral sofre a administração pública e impô-las como forma de cobrança ao poder público para que busque aperfeiçoá-las. Além disso, o seu trabalho foi muito bem estruturado e organizado, o que beneficiou para se chegar a uma conclusão mais fatídica em menor tempo.

O segundo caso concreto analisado foi o do BNDES, instaurado mediante requerimento de criação de n.º 14, de 2015. Percebeu-se, em linhas gerais, que o andamento desta CPI buscou apurar acontecimento relevante, ao evidenciar a incidência de um forte esquema de propina, com o envolvimento do referido banco no esquema de abertura de empresas de fachada.

Salienta-se que, dentre os envolvidos, estavam empresários, familiares destes empresários e conselheiros fazendários. Segundo apontado pela Polícia Federal, como fato indeterminado, houve a existência de indícios de irregularidades no julgamento de mais de 70 processos que envolveram dívidas de bancos, montadoras de automóveis, siderúrgicas, dentre outros grandes devedores.

Na presente pesquisa, constataram-se indícios de operações ilegais de financiamento a exportação de bens e serviços classificados como secretos por ato do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao qual o BNDES estaria vinculado, além de operações de créditos firmadas com empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato, operações de créditos firmadas em critérios pouco claros e pactuadas em condições não esclarecedoras, pois, conforme o relatório da CPI, o BNDES possui o condão de mover recursos de origem fiscal e parafiscal, cuja aplicação não poderá se desvirtuar do interesse público.

Nessa linha, sobre os requisitos necessários para a instauração de uma CPI, entendeu o Presidente da Câmara dos Deputados estarem satisfeitos,

conforme estabelece o artigo 35, *caput* e parágrafo quarto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A partir destas descrições, pode-se perceber que foram cumpridos quase todos os requisitos para a criação de uma CPI, pois foi realizado requerimento de um terço da Câmara dos Deputados para a sua criação, houve a incidência de acontecimento relevante e foi estipulado tempo determinado. O único requisito analisado que não cumpriu com o seu papel foi o caso de não haver fato determinado, pois essa CPI, conforme descrito anteriormente, baseou-se em indícios de irregularidades nos julgamentos de processos. Mesmo assim, o procedimento foi instruído sem haver nenhuma anulação.

Após a análise desse procedimento investigativo e a partir de algumas críticas por parte dos investigadores, pode-se perceber que o instituto da CPI possui alguns requisitos necessários para a sua criação que necessitam ou de uma reforma legislativa ou da incidência de alternativas que busquem auxiliar na condução dos seus trabalhos. Isso se verificou diante desta CPI do BNDES, que possuiu um extenso conjunto de informações, tanto documentais como testemunhais, periciais, que não conseguiram ser analisados com a devida qualidade e, isto ocorreu devido à falta de tempo e de pessoas para satisfazerem todas as dúvidas existentes.

Complementando, a primeira questão relevante constatada, foi a incidência de pouco tempo para demandas de grande porte. Ou seja, nesse caso, o prazo estabelecido de 120 dias, prorrogáveis por mais metade, não fora suficiente para sanar todas as dúvidas que sobrevieram no decorrer do processo, que necessitava de uma maior concentração de tempo ante a multidisciplinaridade de atividades. Atenta-se ainda o fato dessa CPI ser de alta complexidade.

Dentre alguns apontamentos, constatou-se também que os requerimentos de informação e oitivas nem sequer seguiram protocolo de deliberação, sendo que o grande número de informações não atendia ao solicitado nos requerimentos, além da CPI não ter realizado nenhuma visita técnica a empreendimentos financiados pelo Banco, como reuniões técnicas na sede do BNDES para avaliar e conhecer os sistemas de credenciamento, avaliação, acompanhamento e fiscalização de projetos da Entidade.

Foi possível também apurar que houve demora na aprovação de alguns requerimentos de informações e as suas respostas retardaram o início das investigações, pois, nesta CPI, as oitivas foram feitas antes mesmo do exame de documentos, o que prejudicou o andamento dos trabalhos. Ademais, a especificidade de temas que relacionaram o BNDES demandaram um estudo por parte dos Deputados e pela equipe técnica da Casa.

Dentre tantas outras críticas verificadas na análise deste processo, apurou-se que houve uma assimetria de informações entre os depoentes e os Deputados, em razão de que foram realizadas as oitivas sem os parlamentares nem sequer terem tido ciência dos documentos relacionados à investigação. Isto é uma metodologia que carece ser reavaliada nas mais diferentes CPIs de grande demanda.

A partir dessa avaliação, pode-se concluir que esse procedimento não conseguiu satisfazer todas as possibilidades existentes de investigação acerca das provas que foram juntadas nos autos, em razão da grande complexidade que envolveu a análise de 14 milhões de páginas de documentos recebidos, restando, assim, parcialmente frustrados os seus trabalhos. Além disso, a falta de tempo para análise de todas as provas em CPIs de grande complexidade é uma questão pertinente que carece de reforma legislativa, pois a quantidade nunca será sinônimo de qualidade, logo, este ponto carece ser reavaliado para se encaminhar um trabalho objetivo para os órgãos responsáveis por eventuais responsabilizações ou não dos infratores.

Outro ponto que merece ser destacado é o de que há a necessidade de uma análise por parte dos legisladores sobre o prazo determinado para o término de CPIs de alta complexidade, em razão de que a carga com a qual a Comissão tem que lidar para exaurir todas as provas em direito admitidas não é suficiente para fazer uma investigação detalhada para repassar às autoridades competentes. Para exemplificar, grande parte de requerimentos de informação e oitivas desta CPI nem sequer foram deliberados pelo Plenário de Comissão.

Além disso, verificou-se também que algumas pessoas físicas e jurídicas se abstiveram de cumprir com as solicitações determinadas pela Comissão dessa CPI, o que torna relevante a criação de meios de penalizações para aqueles que se abstém de cumprir com estas determinações. Portanto, a partir

dessas considerações, foi possível concluir que essa CPI possuiu um parcial aproveitamento em suas investigações, em razão de que a falta de tempo e de pessoas foram fatores relevantes para que não fosse obtido um aproveitamento condigno com o que se espera de uma investigação. Mesmo assim, uma das principais propostas era a de identificar caminhos para eventuais mudanças institucionais que possam contribuir para a construção de agenda positiva para a participação estatal no mercado de crédito no País, o que pode se verificar ao longo da presente pesquisa. Ressalta-se, ainda, que não houve o pedido de indiciamento de nenhum investigado.

O terceiro caso concreto analisado foi o do Banco HSBC, instaurado mediante requerimento de criação de n.º 94 de 2015 do Senado Federal. Tal investigação foi desencadeada devido a algumas notícias divulgadas em fevereiro de 2015 que revelaram que o Banco HSBC-Genebra teria mais de 106 mil clientes, de mais de 102 nacionalidades, com depósitos bancários que somavam mais de US\$ 100 bilhões, entre os anos de 1988 e 2007.

Dentre esses clientes, descobriu-se que cerca de 8.667 brasileiros possuíam ativos da ordem de US\$ 7 bilhões. Percebeu-se ainda, em linhas gerais, que o andamento dessa CPI buscou apurar acontecimento relevante, ao evidenciar suposto esquema de lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas, crimes de ordem tributária e outros ilícitos praticados por meio de organizações criminosas.

No entanto, o desafio enfrentado foi o de obter lista oficial dos supostos correntistas, pois a relação reduzida e proveniente de fonte informal não poderia servir, por si só, para fundamentar a decretação de quebra de sigilo bancário e fiscal, essenciais para a apuração a que se propunha a CPI. Mesmo assim, a CPI conseguiu instaurar requerimento para investigar em tempo determinado de 180 dias as irregularidades praticadas pelo HSBC na abertura de contas irregulares em que mais de R\$ 100 bilhões foram potencialmente ocultados do Fisco, dentre eles cerca de 8.000 brasileiros com uma estimativa de R\$ 7 bilhões.

Tendo por fato determinado a existência de um extraordinário volume de recursos financeiros brasileiros no banco suíço, a CPI teve por finalidade instaurar a apuração de regularidade, ou seja, a regularidade da procedência, da remessa e da manutenção desses ativos no exterior. Diante das

dificuldades enfrentadas, os membros da CPI apresentaram diversas proposições legislativas para aperfeiçoar a legislação, estando, dentre elas, um Projeto de Lei do Senado n.º 126, de 2015, que acrescenta o artigo 22-A à Lei n.º 7.492/86, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, para aperfeiçoar o tipo penal de evasão de divisas, revogando, portanto, o artigo 22 da referida lei.

Verificou-se também o projeto de Lei do Senado n.º 298, de 2015, que trata da repatriação de ativos no exterior, o qual estabelece ainda o Regimento Especial de Regularização Cambial e Tributária para declaração integral e espontânea do patrimônio de origem lícita transferido ao exterior, com o pagamento de multa de regularização, produzindo extinção da punibilidade do crime de evasão de divisas, entre outros. Determina também o sigilo da declaração e cria tipos penais.

Outra importante conquista que foi inspirada no Projeto de Lei do Senado Federal mencionado, foi a do Poder Executivo, que enviou ao Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei n.º 2.960, de 2015, que trata de disciplinar a repatriação de ativos no exterior, o qual foi aprovado com um certo grau de celeridade. Hoje, a Lei n.º 13.254/2016 está em pleno exercício de suas finalidades.

Além disso, a Comissão aproveitou das valiosas sugestões colhidas nas audiências públicas para apresentar outras quatro proposições. As propostas consistiram no Projeto de Lei do Senado Federal n.º 535 de 2015, que altera as Leis n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997 e, 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e a Medida Provisória n.º 2.159/70, de 24 de agosto de 2001, para elevar a 34% a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos que decorrerem de operação em que o beneficiário seja residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou que usufrua de regime fiscal privilegiado.

A partir do presente estudo, pode-se perceber que a Comissão entende que são necessárias, em um futuro mais próximo, medidas de proteção e incentivo, até mesmo financeiro, para aquelas pessoas que possuem informações que sejam relevantes para a descoberta de atos ilícitos. Aqui, discorda-se do possível oferecimento de gratificações financeiras, porque a compra de informações seria um ato ilícito, que vai ao encontro com os

princípios e normas fundamentais que tutelam todo um sistema da administração pública, pois, se a Comissão já busca investigar irregularidades financeiras que envolvem o Estado, seria correto comprar provas com finanças públicas? Não estaria, assim, a Comissão agindo em desencontro com as suas funções?

A par disso, é importante enfatizar que a CPI recebeu auxílio da área de tecnologia de informação do Departamento da Polícia Federal, sendo possível decifrar o extenso volume de dados disponibilizados pelo Estado Francês, apurando no período de cem dias, a existência de movimentações financeiras de 106.682 nomes, concentradas em 27.977 contas. Estima-se, com isso, que desse total, 10.408 são de brasileiros.

Ocorre que diante da gama de informações não foi possível identificar nesta lista os correntistas que são de fato brasileiros ou que possuam domicílio fiscal neste País. Isso porque os dados carecem de aprofundamento, podendo, com isso, apresentar inconsistências. Entende-se, a partir desses elementos, que a Comissão desta CPI obteve aproveitamento em suas investigações em razão de ter compelido os órgãos de fiscalização e de persecução penal a atuarem no caso antes mesmo da conclusão dos trabalhos.

Outro ponto positivo é de que a Receita Federal, além de ter sido a primeira a conseguir a relação oficial dos brasileiros relacionados ao *Swiss Leaks*, obteve êxito com a assinatura, em 23 de novembro de 2015, do acordo que autoriza a troca de informações tributárias entre o Brasil e a Suíça com a dispensa de autorização judicial. Esta conquista pode ser entendida como uma parceria que combate a evasão fiscal e caminha na direção da transparência que deve orientar a relação do contribuinte com o fisco correspondente.

Percebeu-se também que a Procuradoria-Geral da República já está buscando dados e cruzando informações constantes da relação com demais processos em trâmite na instituição para verificar se há ligação com outros procedimentos investigatórios.

Conclui-se, portanto que esta CPI obteve parcial êxito em suas funções, em razão de que a sua finalidade era a de movimentar os atores incumbidos de processar a denúncia formulada pelo ICIJ, em razão de que há a necessidade de aprofundar as investigações do presente caso. Assim, por meio da presente investigação, encaminhou-se cópia de todos os documentos obtidos no curso

da investigação à Procuradoria-Geral da República, ao Departamento de Polícia Federal e ao Banco do Brasil, no intuito de contribuir com a instrução dos processos em curso. Ressalta-se que esta CPI não encaminhou pedido de indiciamento de nenhum investigado.

Partindo desses delineamentos, a pesquisa evidenciou a existência de que o instituto da CPI, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, passou a desempenhar papel fundamental na fiscalização da administração e na defesa dos interesses da coletividade. Por meio de todo o recorrido histórico, percebe-se que essa fase, talvez, seja a de maior desenvolvimento em toda a história do Brasil, porque a sua atividade está sendo cada vez mais frequente e destacada no cenário político atual.

A partir do presente estudo, percebeu-se que as CPIs possuem responsabilidade investigatória para cumprir a missão de trazer ao parlamento as necessárias informações ao exercício de suas atividades constitucionais, sendo uma delas, a de fiscalização, que está prevista na Constituição Federal de 1988, artigo 58, parágrafo terceiro.

É considerado, portanto, como um direito que se insere no rol da minoria parlamentar, pois um terço do Congresso pode solicitar a sua instalação, mas depois de criada ela volta a ter uma composição da maioria. Assim, na democracia prevalece a vontade da maioria, onde, proporcionalmente, as vagas são de acordo com a representação no próprio parlamento. Além disso, restou claro também que o objeto de investigação de comissão parlamentar de inquérito se estende a qualquer assunto ou matéria de interesse público da competência do parlamento que a instituir.

Como requisitos para a sua criação, tem-se a exigência de requerimento por parte de quem busca instaurá-la (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados ou Senado Federal), a presença de fato determinado (aqui verificou-se que é relativo este requisito, em razão de que existe a instauração de processo com base em indícios e informações), acontecimento relevante e tempo determinado para encerrar seus trabalhos, conforme já trabalhado.

Outra questão levantada na pesquisa é a de que a atuação do Poder Legislativo não se confunde com a atuação do Poder Judiciário, em razão de que aquele procura apurar responsabilidades políticas e estas responsabilidades jurídicas. Além disso, a CPI não se presta a fazer julgamentos ou emitir

sentenças, pois a sua finalidade é a de investigar e, posteriormente, encaminhar suas conclusões para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Além disso, ficou claro que as CPIs são dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, devendo exercê-las nos mesmos limites e seguindo as mesmas regras e condições impostas aos juízes, sendo tais poderes instrutórios limitados, pois são submetidos aos direitos e garantias individuais. Corroborando, no exercício desses poderes as CPIs não podem invadir o campo constitucionalmente reservado à atuação jurisdicional.

Nessa linha, a partir da análise de casos, pode-se perceber que o instituto da CPI, além de obter resultados parcialmente satisfatórios, também enfrenta dificuldades em algumas questões pertinentes que carecem de uma maior atenção por parte dos legisladores, que deverão reformar este procedimento conforme as necessidades legislativas que são apontadas pelas Comissões, em razão de que os criminosos vão se aperfeiçoando e se aprimorando com novas técnicas. Assim, deverá haver a incidência de alterações na legislação para fazer com que este mecanismo volte a ser visto como uma medida eficaz para o controle da corrupção.

No entanto, há de se afirmar que seus trabalhos também servem para que surjam novas ideias e novas propostas legislativas, conforme se verificou nos casos em análise. Isso demonstra que a sua capacidade vai além de uma simples investigação para um caso concreto, mas, ao contrário disso, serve para aprimorar técnicas que não envolvem somente os seus trabalhos, mas, sim, o melhoramento de outras questões que são pertinentes de mudanças que vão além de uma CPI, como é o caso de acordos internacionais. Essas recomendações de alterações legislativas foram destacadas ao longo da pesquisa.

Portanto, diante do presente estudo, pode-se encerrar esta dissertação não com a pretensão de formular uma única conclusão, mas sim, de expor argumentos e ideias essenciais que parecem emergir com mais consistência numa reflexão sobre os fatos analisados. Como já apontado anteriormente, somente com a evolução de estudos acadêmicos e especializados sobre essa temática e com a inserção de futuras experiências com inquéritos

parlamentares, poderá se revelar, ou não, a adequação e a consistência dessas considerações.

Em resposta ao problema trazido ao longo da construção deste trabalho: “quais as condições e possibilidades das CPIs operarem enquanto política legislativa de controle externo da gestão pública brasileira, notadamente em face de atos de corrupção”, pode-se responder, a partir de várias leituras e do estudo dos três casos concretos, que as CPIs no Brasil se afiguram como instrumento institucional de política legislativa de controle externo da gestão pública brasileira, devidamente prevista na Constituição Federal de 1988, servindo para discutir, ouvir depoimentos, tomar informações diretamente a respeito de um assunto, com base no interesse público, além de investigar e analisar indícios de ilícitos de corrupção no governo, atribuindo a eles maior publicidade, pressão política e notoriedade sobre os seus trabalhos.

Muito embora possua eficácia limitada em suas atividades e produza resultados positivos, carece de melhoramentos que só com o tempo irão acontecer, visto que a corrupção caminha em conjunto com a construção do Estado e a civilização da sociedade brasileira, fatores que lhes deram a possibilidade de continuar despercebida dentro da administração pública, a partir da burocratização desmedida que lá se instalou. Dessa forma, tornam-se urgentes algumas medidas na legislação vigente sobre CPIs.

Dito isso e, com base no conteúdo analisado, pode-se concluir que a função social de uma CPI é a de se constituir em uma instância que busca solucionar crises políticas que afetam, por consequência, a sociedade. Serve, ainda como um meio de se controlar e fiscalizar a administração pública, com as funções de porta-voz da sociedade e representante dos interesses do povo em prol de seus direitos. É o que cabe salientar.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Osmar de Oliveira. *Comissão parlamentar de inquérito: o fato determinado e os limites materiais como garantidores dos direitos fundamentais*. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/comissao\_parlamentar\_aguiar.pdf >. Acesso em: 29 junho 2016.

ALENCAR, André. *Direito constitucional, 2010*. Disponível em: <http://waltercunha.com>. Acesso em: 26 maio 2016.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2004.

APPIO, Eduardo. *Direito das minorias*. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/direito-das-minorias/7579>. Acesso em: 27 junho 2016.

BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimes da Constituição*. Rio de Janeiro: Livraria Principal, 1950.

\_\_\_\_\_. *O Supremo Tribunal Federal: Êsse outro desconhecido*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988*. In: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia (Coords.). *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARREIROS SOARES, José de Ribamar. *O que faz uma CPI*, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/quefaz\_CPI\_2ed.pdf>. Acesso em: 28 junho 2016.

BARRETO LIMA, Martonio Mont`Alverne. *A constitucionalização dos procedimentos parlamentares: Legislativo e Judiciário no jogo político democrático*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO Daniel (Coord.). *A constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações especiais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. *Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br >. Acesso em: 30 junho 2016.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BIASON, Rita. *Breve história da corrupção no Brasil*. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org>>. Acesso em: 25 maio 2016.

BITENCOURT, Caroline Müller; HECK, Janriê Rodrigues. *A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista*. In: LEAL, Rogério Gesta (Org). *Patologias Corruptivas e as Múltiplas Faces da Hidra*. Santa Cruz do Sul: Ed. EDUNISC, 2015.

\_\_\_\_\_. *A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto*. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org). *Direitos Sociais & Políticas Públicas (Desafios Contemporâneos) Tomo 14*. Santa Cruz do Sul: Ed. EDUNISC, 2014.

\_\_\_\_\_; PASE, Eduarda Simonetti. *O controle social da corrupção no Brasil: um modelo em construção: contribuições da lei complementar n.º 135/2010*. In: XI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Disponível em: <<http://online.unisc.br>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BONOMO, Carla Teresa Bittencourt da Costa. *A importância do controle da administração pública e o controle financeiro exercido pelo tribunal de contas*, 2008. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 07 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002. 6. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

\_\_\_\_\_. Congresso. Regimento comum: Resolução n. 1, de 1970-CN, com alterações posteriores até 2002. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

\_\_\_\_\_. Congresso. Regimento interno: Resolução n. 93, de 1970, texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores até 2002. Brasília: Senado Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. Congresso. Regimento interno de 07 de dezembro de 1903. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 07 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1969). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição federal: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 18. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro)*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal Brasileiro)*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus n. 71.039*. Tribunal Pleno. Paciente: Cesar de La Cruz Mendonza Arieta. Co-autora: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 07 de abril de 1994. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 199, jan./mar., 1995.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus n. 79.244-8*. Tribunal Pleno. Medida liminar. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Habeas-corpus n. 79.812-8-SP*. Tribunal Pleno. Paciente: José Corissa Neto. Co-autora: Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 08 de novembro de 2000. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, ano 17, n. 11, nov. 2001. p. 903.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações financeiras e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp105.htm)>. Acesso em: 25 junho 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952. *Dispõe sobre comissões parlamentares de inquérito*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 junho 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Brasileiro). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 7.492, de 16 de junho de 1986. Dispõe sobre sistema financeiro nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 junho 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.689, de 15 dezembro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 02 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.779, de 19 de janeiro de 1999. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 10.001, de 04 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 junho 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.254, de 13 de janeiro de 2016. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 maio 2016.

\_\_\_\_\_. *Mandado de segurança n. 23.452*. Medida liminar. Impetrante: Luiz Carlos Barreti Júnior. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de junho de 1999. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 217, p. 201-206, jul./set. 1999.

\_\_\_\_\_. Mandado de segurança n. 23.574-8. Medida liminar. Impetrante: Medley S. A. Indústria Farmacêutica. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, 16 de dezembro de 1999. Diário da Justiça [da] União, Seção 1, 01 de fevereiro, 2000.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 21.59-70, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 21.92-70, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 abril 2016.

\_\_\_\_\_. *Precedente citado*: MS 23.452-RJ (DJU de 12.5.2000, v. Transcrições dos Informativos 151 e 163). MS 23.642-DF, rel. Min. Néri da Silveira, 29.11.2000. (MS-23642) BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)>. Acesso em: 05 julho 2016.

\_\_\_\_\_. Súmula Vinculante n.º 24 do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3619. Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br>>. Acesso em 24 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito. Brasília: Coordenadoria de divulgação de jurisprudência, 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/cpi/cpi.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.

BROSSARD, Paulo. *Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito por Assembléia Legislativa*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 18, n. 69, p. 15-45, jan./mar. 1981.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório final da CPI BNDES. Disponível em: <[www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório final da CPI CARF do Senado Federal. Disponível em: <[www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)>. Acesso em: 14 ago. 2016.

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *En las encrucijadas de la modernidade. Política, Derecho y Justicia*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo e tal. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CUNHA, Jânio Pereira da. *Jurisdição constitucional e teoria política da democracia: comissões parlamentares de inquérito*, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 06 julho 2016.

FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* Revista Estudos Avançados, vol. I, n.1 out./dez. USP, São Paulo, 1987.

\_\_\_\_\_, Raymundo. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 3ed. rev. 2001.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. A Corrupção no Brasil e as Instituições Políticas. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/ACBIP.pdf>> Universidade Federal de Juiz de Fora - (Centro - Estratégia Contemporânea/No âmbito brasileiro - 09-Mar-2006).

FIRMEZA SOARES, Paulo. Adstrição da CPI às competências do respectivo poder legislativo. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 30 junho 2016.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 7. Ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

Gorczevski, Clóvis. *Cidadania ativa e virtude cívica para o combate às patologias corruptivas*. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas (Desafios Contemporâneos)* Tomo 14. Santa Cruz do Sul: Ed. EDUNISC, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras, 26. ed. 1995.

KAERCHER, Jonathan Augustus Kellermann; SILVA, Carla Luana da. *Um estudo de caso da ação popular n. 70032484198 contra a câmara municipal de vereadores do município de Pelotas: o controle social em face da prática do nepotismo*. In: LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller (Org.). *Temas Polêmicos da Jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: Matéria de Corrupção e Improbidade Administrativa – Estudos de Casos*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2 ed. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. Dimensões pragmáticas da relação entre corrupção e direitos fundamentais. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org.). *Direitos humanos e participação política*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2014.

\_\_\_\_\_. *Estado, administração pública e sociedade*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_; KAERCHER, Jonathan Augustus Kellermann. *Patologias corruptivas e a sua relevância para a tutela dos direitos humanos*. In: XI

Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/14297-9168-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 24 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

\_\_\_\_\_. Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. Comissões Parlamentares de Inquérito. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 151,1954.

MACHADO Jr.; REIS. A Lei n.º 4.320 comentada. 26. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MAFFINI, Rafael. Direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. Revista de Informação Legislativa. a. 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. Controle sobre a administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. Controle da administração pública. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo moderno. 17 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 23. ed.,1998.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: os aspectos da relação entre corrupção e democracia. In:

AVRITZER, L.; FILGUERAS, F.; (Org.) *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

MÔNACO DA SILVA, José Luiz. *Comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999.

MONTEIRO, Sophia Borges Bahia. *Controle da administração pública*, 2012. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. NASCIMENTO, Márcio Gondim do. *O controle da administração pública no estado de direito*, 2005. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PACCE, Carolina Dalla. *Revista digital de direito administrativo*, 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/77949-112687-4-PB.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2016.

PEREIRA, Luciana. *Métodos de controle de legalidade da administração pública*, 2012. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br>>. Acesso em: 03 de abril de 2016.

PESTANA, Márcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo, Saraiva, 2014.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. *Controle da administração pública e tendências à luz do estado democrático de direito*. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

RAMOS, Elival da Silva. *Ética e política*, in *O Regime democrático e a questão da corrupção política*. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004, p. 87-95.

RESENDE, Antônio José Calhau de. *As comissões parlamentares de inquérito e o controle da administração pública*. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br>>. Acesso em: 29 junho 2016.

RITT, Caroline Fockink; OLIVEIRA, Chaiene Meira de. *A corrupção enquanto fator prejudicial à confiança nas instituições e democracia*. In: XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Disponível em: <<http://online.unisc.br>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

SANTOS E SILVA, Carlos Alex dos Santos e. Comissões parlamentares de inquérito: limitações constitucionais formais e materiais. Disponível em: <<http://www3.pucrs.br>>. Acesso em: 06 junho de 2016.

SAMPAIO, Nelson de Souza. Do inquérito parlamentar. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

SENADO FEDERAL. Relatório final da CPI HSBC. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/](http://www12.senado.leg.br/)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

SILVA, Francisco Carlos Cruz. Reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002.

SOUZA, Jessé. Weber. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *O supremo tribunal federal e as comissões parlamentares de inquérito*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaopublicacaotematica/anexo/cpi.pdf>> . Acesso em: 30 junho 2016.

TAVARES, André Ramos. Tribunal e jurisdição constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

TORRES, Ricardo de Lobo. A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 07 maio 2016.

WPOS. *Controle interno e externo da gestão pública*. Disponível em: <<http://lms.ead1.com.br> >. Acesso em: 20 abril de 2016.