

## **CPI – PRÁTICAS ILÍCITAS NO ÂMBITO DO BNDES**

**Voto em Separado (Declaração de Voto).**

**Deputada Margarida Salomão e Deputados  
Alencar Braga, Pedro Uczai e Jorge Solla**

### **I – Relatório.**

O projeto de nação vitorioso nas urnas nas eleições diretas realizadas entre 2002 e 2014 sustentava em seu programa de governo o crescimento com justiça social como estratégia econômica. Com forte viés desenvolvimentista, este programa tinha entre um de seus pilares o fortalecimento da indústria nacional, com prioridade para os setores com forte incorporação tecnológica e ou com grande capacidade de absorção de mão de obra qualificada, sejam grandes, médias ou pequenas empresas.

Foi com essa agenda de estímulo ao desenvolvimento que o estado brasileiro fundou, em 1952, o seu banco de fomento, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Entre as ferramentas institucionais do BNDES, está o financiamento das exportações de bens e serviços, executado sob um arcabouço jurídico e submetido à apreciação de uma estrutura administrativa decentralizada, com procedimentos preestabelecidos de análise e aprovação dos processos em diferentes níveis.

Oportuno gizar que o Brasil não possui uma gestão centralizada para coordenar as políticas de comércio exterior, diferente de outros países com características econômicas similares. Nosso sistema de comércio exterior é composto por uma cadeia de órgãos envolvidos nas definições estratégicas de comércio internacional, como a fixação de diretrizes creditícias e cambiais e a regulamentação de operacionalização das atividades de exportação. A gestão compartilhada destas estratégias permite que a política de comércio exterior seja

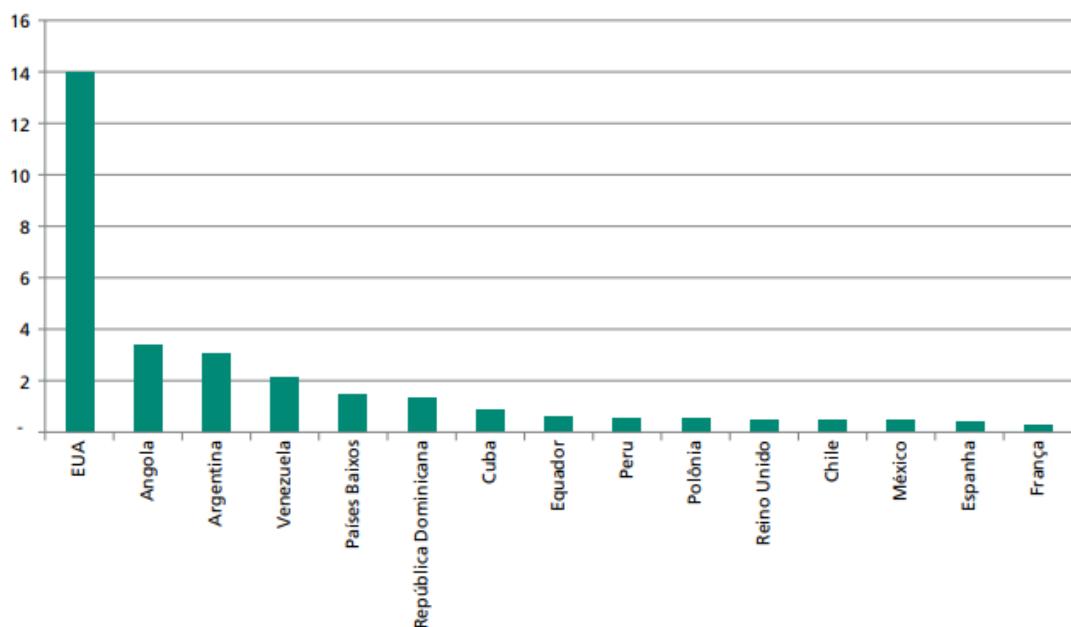
analisada por diferentes órgãos técnicos, que tem papel decisivo na análise, validação e aprovação de grandes projetos internacionais.

A decisão política da equipe econômica de expandir a capacidade do BNDES e conceder financiamentos à exportação de bens e serviços é legítima, e prerrogativa de governos democráticos eleitos com o voto popular. O banco estatal notadamente, ao longo de sua história, adquiriu expertise e sistemas de seguros e avaliações de crédito com a finalidade de resguardar os recursos aportados pelo Tesouro na instituição.

A atuação do BNDES no apoio às exportações não ocorre de forma isolada ou unilateral, integrando um sistema que está inserido no contexto geral de políticas públicas que, por meio de um conjunto de instrumentos, permitem a prática no Brasil de condições de custos e prazos compatíveis com o mercado internacional.

O BNDES nunca privilegiou empresas, empreendimentos ou países em que estes empreendimentos seriam executados apenas analisou tecnicamente as propostas enviadas, de forma transparente, isenta e autônoma, conforme os critérios previstos em regulamento próprio.

**Países de destino das exportações brasileiras apoiadas pelas linhas pós-embarque do BNDES – 2001-2016 (US\$ bilhões, em valores correntes)**



Conforme pode se extrair, do gráfico publicado no livro verde do BNDES (página 221), não é verdadeira a afirmação de que o Banco privilegiou exportações para países supostamente com alinhamento ideológico ao então governo petista, restando claro que os Estados Unidos receberam inegavelmente os maiores aportes.

## **II – Contratos firmados pelo BNDES. Exportação de Serviços, Legalidade e Necessidade das Operações. Política de Governo Legítima.**

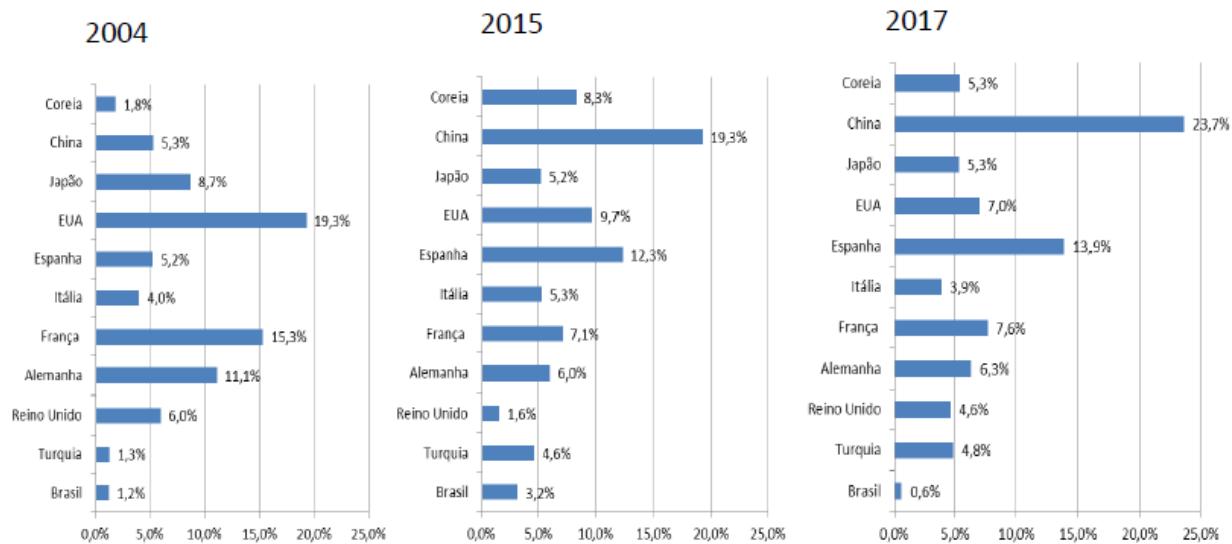
### **A participação do Brasil no mercado mundial de serviços de engenharia e construção**

O mercado de engenharia e construção é estratégico do ponto de vista do desenvolvimento e soberania de um país, ele envolve uma cadeia produtiva ampla, contrata mão-de-obra altamente qualificada, desde a elaboração de projetos a execução destes, e mobilizam vários setores de insumos, de materiais a equipamentos. Todo esse movimento impacta a economia de forma positiva gerando investimentos diretos em produção e gerando empregos.

Poucos países e um número não grande de empresas dominam esse mercado, a tabela abaixo, extraída da apresentação de Paulo Rabello de Castro, em audiência pública na CPI do BNDES, em 23/04/2019, demonstra a participação dos países no mercado internacional, o Brasil, em 2004 era responsável por 1,2% do mercado mundial de exportação de serviços de engenharia, com a nova política de fomento ao setor, em 2015, chegou a participar do mercado com apenas 3,2% no total, perdendo espaço de domínio de mercado a partir deste marco, auferindo em 2017 ínfimos 0,6% reduzindo substancialmente sua participação no mercado internacional.

## Ranking internacional exportações de serviços de engenharia

Participação no mercado internacional



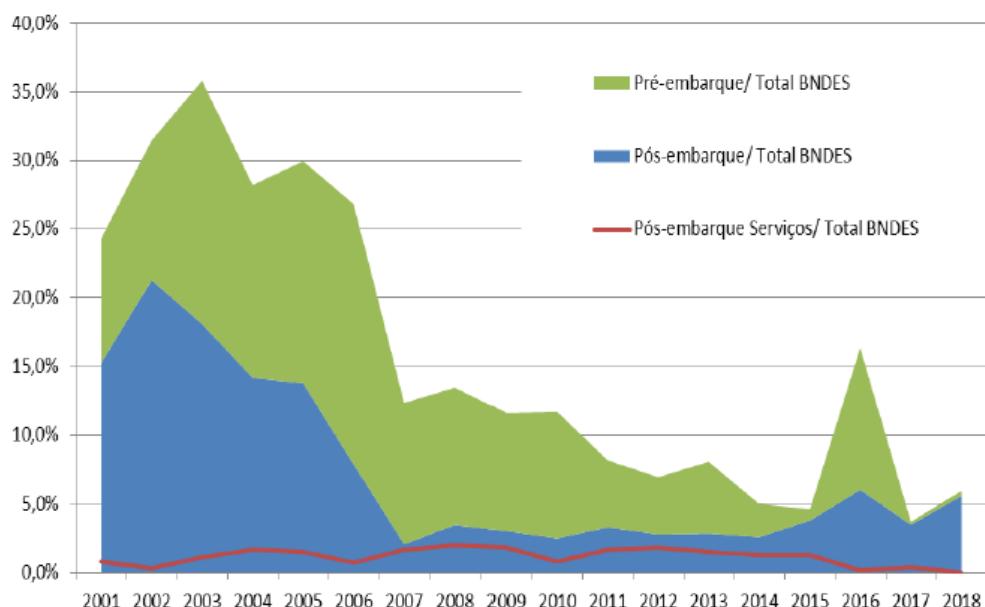
Fonte: Engineering News-Record

Embora a participação do Brasil no mercado internacional de serviços de engenharia e construção tenha sempre sido incipiente, é notório o crescimento de exportações desses serviços no período compreendido entre 2004 à 2015, ademais, **o BNDES não financiava a totalidade dos projetos executados no exterior por empresas brasileiras**. Consta no *Livro verde: nossa história tal como ela é* (livro balanço da entidade), que **somente 48% dos orçamentos pleiteados pelas empresas eram desembolsados**, já que o banco só apoia as exportações de bens e serviços brasileiros e **não financia países**.

Segundo o *Livro Verde*, os financiamentos às exportações de serviços de engenharia, entre 2007 e 2015, movimentaram uma rede de 4.044 fornecedores no Brasil, sendo 2.785 micros, pequenas e médias empresas (MPMEs). O número total de empregados desses fornecedores aumentou de 402 mil em 2007 para 788 mil em 2014, último ano para o qual há dados disponíveis pela Relação Anual de Informações Sociais - Rais (foram empregadas em média 590 mil pessoas por ano).

Aprofundando os dados sobre o montante de recursos empregados pelo BNDES para exportações de serviços de engenharia em relação à totalidade, apenas 1,3% foram investidos nessa modalidade, o gráfico abaixo, retirado da apresentação de Paulo Rabello de Castro, mostra a evolução dos desembolsos nas modalidades de financiamento à exportação.

### Desembolsos BNDES Exportação – participação no total BNDES (2001-2018)



Exportação de serviços de engenharia representaram somente 1,3% do total do BNDES

É importante destacar que a declaração de que o BNDES deixou de financiar projetos de infraestrutura no Brasil para financiar obras no exterior não encontram qualquer base verídica diante dos dados sobre os projetos financiados pelo banco, as informações mostram que ele desembolsou a partir de recursos provenientes do Tesouro Nacional, no acumulado de 2009 a 2016, **34,3% do total desembolsado para a área de infraestrutura no Brasil**, um montante de R\$ 225 bilhões, dos quais R\$ 135 bilhões foram direcionados para o segmento de atividade “transporte terrestre”. Os desembolsos anuais médios do BNDES no período 2011-2016 para o financiamento à infraestrutura foram de

aproximadamente R\$ 11.2 bilhões/ano, para os setores de rodovias; ferrovias; portos e hidrovias; infraestrutura aeroportuária e obras de mobilidade urbana.

### **Das operações seguradas pelo Fundo de garantia a Exportações**

O Seguro de Crédito à Exportação – SCE, é bastante bem descrito pelo relator dentro do capítulo Contexto Investigativo. Há ali, além das devidas remissões legais, a descrição de pode utilizar tal seguro, as condições de uso, os percentuais máximos de cobertura e um único parágrafo, abaixo transcrita, mencionado o Fundo de Garantia à Exportação – FGE.

*Todas as garantias prestadas pela União a título de SCE são honradas com recursos do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, que é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Economia. Foi criado pela Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e tem como expressa finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de SCE.*

Cabe, no entanto, acrescentar que o gestor deste fundo é o BNDES, conforme o Artigo 8º da Lei 9.818/99, ratificado pelo Decreto nº 4.929, de 23 de dezembro de 2003.

De acordo com o BNDES, através de dados publicados no seu portal na rede mundial de computadores, o FGE é superavitário, pois recebeu, desde sua criação, em 1998, até março de 2019. US\$1,3 bilhão em receita, oriundos dos prêmios de seguro, e pagou US\$ 546 milhões em indenizações, já computados aí os atrasos recentes nas prestações nos contratos de exportação de serviços para Venezuela, Cuba e Angola. Estes mesmos dados foram apresentados pelo ex-presidente do banco, Paulo Rabello de Castro, na oitiva da CPI ocorrida em 23-04-2019.

Em 2018 com a iminência das eleições presidenciais, o país foi transformado em uma verdadeira fábrica de notícias falsas (fakenews) de toda ordem, que vão desde questões que envolvem costumes e família até a

fantasiosa indicação da uma “caixa-preta” do BNDES, que de acordo com a falácia difundida o BNDES seria utilizado para enviar recursos para países “comunistas” financiarem sua “política de sustentação de regimes totalitários”.

A presente CPI deveria ter sido criada com objetivo de investigar possíveis irregularidades no âmbito de contratos internacionais do BNDES. Contudo, por absurdas manifestações da existência de “caixa-preta” do banco, principalmente fomentadas pelo grupo político que está atualmente ocupando o Palácio do Planalto, o objeto a ser investigado foi desvirtuado, partindo do pressuposto da existência de irregularidades e da consequente necessidade taxativa de indicar culpados pelo suposto ilícito, subvertendo o objetivo originário, de investigar. Ao invés, passou a ter que indicar culpados sem que a investigação consiga apontar ao menos o ilícito ou irregularidade praticada.

No contexto atual, com os direitos e garantias fundamentais sendo comumente vilipendiados, com a manipulação da informação e linchamento virtual praticado por verdadeiras milícias virtuais, o relator e membros detratores dos governos petistas desta CPI ficaram obrigatoriamente amarrados a indicar culpados preestabelecidos por este grupo, mesmo que a investigação, como percebe-se claramente no presente caso, viesse a indicar exatamente o contrário.

### **III - Voto.**

Como dito acima, que desde o início dos trabalhos a Comissão se afastou de seu desiderato inicial, desvirtuando-se de forma exacerbada e ideológica de sua linha de investigação, na medida em que direcionou suas energias para a tentativa de demonstrar (no que apenas reproduziu fatos e realidades já existentes e conhecidas) o que seria a suposta gênese de um grande esquema de corrupção na administração do BNDES durante os governos eleitos no período de 2003 a 2015.

Nada produziu de novo. Nenhuma investigação inédita decorreu do trabalho da Comissão. Nenhuma “caixa-preta” emergiu da análise dos contratos firmados pela administração do BNDES. Todo o resultado do trabalho apurado já é de conhecimento da sociedade brasileira e das autoridades diretamente vinculadas à persecução penal e/ou administrativa. Apenas se procurou repercutir, através dos holofotes inerentes às investigações parlamentares, sem qualquer pretensão de inovar no curso das investigações, as apurações em curso conduzidas pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e, principalmente, pelo Tribunal de Contas da União.

Evidentemente que não se vai aqui asseverar ou expender argumentos acerca da inexistência de quaisquer irregularidades ou sobre a ocorrência de supostas irregularidades, na medida em que os fatos veiculados no relatório apresentado já são ou foram descortinados e expostos à opinião pública e à sociedade brasileira pelas investigações da denominada Operação Lava jato e pelo trabalho preliminar ou, em alguns casos, mais adiantados e inconcluídos do Tribunal de Contas da União – TCU.

Nesse prisma, entendemos que o relatório final desta CPI não pode estar dissociado dos objetivos divisados pelo ato de criação da Comissão, como também deve espelhar fielmente a realidade das investigações, não dando margem a que se reverbere dados, constatações e informações genéricas, circunstanciais, laterais, que não encontram amparo em qualquer investigação efetivamente realizada pela Comissão, quando muito reproduz conclusões aligeiradas de auditorias iniciais do TCU, notícias de jornais e investigações inconclusivas do Ministério Público Federal.

Da mesma forma, não se pode admitir, sob pena de frustração da sociedade e desmoralização da Comissão e do próprio instituto constitucional de investigação legislativa, ou seja, a própria CPI, que diante dos fatos apurados sejam desfiguradas ou até mesmo transformadas em inverdades ou, o que seria mais grave, que a responsabilidade pela materialização das supostas impropriedades sejam transferidas, por conveniência e disputa política, de forma

genérica, a um conjunto de pessoas e ex-autoridades, algumas sem qualquer vínculo com o objeto desta CPI, chegando ao cúmulo de contemplar, nas sugestões de indiciamento, uma pessoa já falecida.

Há, na verdade, uma realidade que não pode ser refutada ou ignorada pela CPI e pelo relatório final produzido, conforme se viu claramente nas oitivas dos ex-presidentes e atual presidente da Instituição. Todos os contratos firmados pelo BNDES seguiram critérios técnicos e estavam amparados por mecanismos de garantia que permitiram à Instituição e ao País assegurar-se, técnica e economicamente, da ausência de prejuízos nas operações.

O fato é que muito embora a criação da CPI tenha sido fundamentada na necessidade de investigar supostos ilícitos no âmbito do BNDES, todos os esforços da investigação ou tentativa dela, a partir do reiteração de informações já produzidas em outras apurações penais ou administrativas ou através da imprensa, se voltaram para tentar criminalizar de qualquer forma agentes políticos e autoridades que estiveram no poder político no período destacado, como se obrigatoriamente fosse necessário identificar ilícitos na administração do Banco nesse período.

Ou seja, a CPI não foi criada para investigar e produzir um trabalho de forma imparcial. Seus idealizadores entendiam haver as supostas irregularidades no âmbito do BNDES e a CPI tinha essa finalidade de confirmar essa realidade pré-concebida, o que contamina, inquestionavelmente, o relatório final produzido.

Nessa empreitada e conquanto seja uma realidade insofismável que o Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação, pode se afirmar que o relatório final apresentado consubstancia um verdadeiro abuso de direito, com pronunciamentos e juízos de valores preliminares e apressados, além da utilização farta de fontes e fatos genéricos ou enunciados vagos ou indefinidos que em várias oportunidades levam a conclusões dissociadas da realidade efetivamente apurada, quase sempre a reboque de investigações em curso ou notícias sensacionalistas publicadas pela imprensa.

Nesse prisma, adverte o Eminente Ministro CELSO DE MELLO que ‘*constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos*’ (in *Justitia* 121/150 e ss., órgão do Ministério Público de São Paulo, ano 45, abril-junho/83.

Mesmo que se considerasse haver um aspecto determinado a ser investigado, fato é que a CPI desde logo se mostrou um instrumento de ataques fortuitos às administrações pretéritas, sempre em busca de criminalizar as ações e decisões políticas e sociais adotadas nos Governos anteriores, o que reafirma a condução ideológica e parcial de suas finalidades.

A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso. Nesse sentido, vários autores já se posicionaram a respeito: NELSON DE SOUZA SAMPAIO, “Do Inquérito Parlamentar”, p. 35, 1964, FGV; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969”, tomo III, p. 49, 2<sup>a</sup> ed., 1970, RT; JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, “Constituição Federal Anotada”, p. 172, 2<sup>a</sup> ed., 1986, Saraiva.

Ora, imprecisão e precipitação são os vetores que nortearam as conclusões dessa CPI, na tentativa vã de demonstrar, de qualquer forma, a todo custo e sob qualquer pretexto, algumas “verdades” (*sic*) pré-anunciadas ou alguns juízos de valores que apenas tentam cristalizar no imaginário popular uma determinada posição política em detrimento da realidade que viceja da apuração levada a termo. Conclui-se por indicar indiciamentos e apontar supostos ilícitos, quando as próprias fontes primárias dos trabalhos da Comissão ainda não concluíram suas apurações, como se vê do Acórdão nº 2066, de 2019, do Tribunal de Contas da União.

A falta de objetividade, enfatiza GEORGE VEDEL, tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares (Ver

*'Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel'*, p. 456, 1949, Lib, Recueil Siray, Paris).

Devem os trabalhos finais da CPI estar condizentes com todas as provas e achados da investigação, jamais privilegiando ou procurando acomodar quaisquer dos interesses políticos ou sociais que necessariamente influenciam as empreitadas dessa espécie. Se nada de novo apurou a Comissão, a única alternativa coerente é sugerir aos destinatários das provas (aqui inexistentes) a continuidade das apurações.

Vejam Senhoras e Senhores Deputadas/os, que em relação a vários dos nomes apontados na proposta de indiciamento, nem a Polícia Federal, nem o Ministério Público Federal e muitos menos do Tribunal de Contas da União chegaram a um termo final no sentido de apontar quaisquer responsabilidades, o que demonstra que o relatório final, que se baseia nessas fontes dos órgãos de persecução (não inovaram no trabalho investigativo), está excedendo a própria conclusão dos trabalhos realizados por estes órgãos.

Existem pressupostos inequívocos: as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem acusar de forma vazia, quiçá leviana. Não podem produzir um relatório para explicitar juízos ou conclusões sem a efetiva e plena apuração dos fatos que pretendem demonstrar serem verdades. Devem colher as provas, de modo amplo, ouvindo todos os envolvidos e analisando todos os documentos. Devem ser eqüidistantes, imparciais e, acima de tudo, devem respeitar o princípio da presunção da inocência, tão caro ao Estado Democrático de Direito, por vezes banalizado por aqueles que se preocupam tão somente com a repercussão dos fatos na mídia, deixando de verificar a consistência das alegações.

Esta CPI tem a responsabilidade e o ônus da prova, o que significa demonstrar com todos os elementos disponíveis as afirmações e conclusões que fizer, sob pena de macular indevidamente direitos sagrados dos cidadãos e das instituições que integram a República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, o Ministro Nelson Jobim no artigo “Balanço de CPIs revela que punição é rara”, publicado em 22/01/2006 no jornal Folha de S. Paulo, afirmou:

### **Antecipação de culpas**

*“Pela experiência que tive no Congresso, posso afirmar que há um espaço não muito rigoroso no que diz respeito à antecipação de culpas. Há sempre uma antecipação de culpas nas CPIs”.*

E mais:

*“O pressuposto no sistema judiciário é a inocência, e o dever é a prova. Quem tem o ônus da prova, quem tem de convencer o sistema judiciário de que o cidadão é culpado é o Ministério Público. Quando nós decidimos, há, digamos, uma flacidez da prova (...)"*

Ainda a esse respeito, ganha relevo a análise de J. Cretella Júnior (*In Comentários à Constituição de 1988*, Ed. Rio, São Paulo, 1991, págs. 2.074 e segs.) quando afirma:

*“O máximo que se pode dizer é que, se uma investigação deve versar sobre fato determinado, ela somente poderá ser juridicamente admissível se se reportar pelo menos a algo de determinável ou certificável de maneira circunscrita e definida, e não de forma indiscriminada e ilimitada, dando lugar a atos abusivos, tanto mais graves quando estão em causa direitos fundamentais como aqueles supralembados, relativos à liberdade, à vida privada e à imagem dos cidadãos”.*

J. Cretella Júnior complementa:

*“....A Comissão Parlamentar de Inquérito, só pode ter: "por objetivo a investigação de 'ato' e não de hipótese (...) Crises in abstracto, suposição e hipótese do que pode ocorrer, suas causas e consequências podem ser objeto de investigação por outro tipo de Comissão, jamais pela Comissão Parlamentar de Inquérito, que investigando 'fato determinado', não investiga 'fantasias' ou 'hipóteses', que pertencem ao mundo artificial de meras cogitações." (op. cit.; pp. 105/106)*

Tais considerações não significam ou representam qualquer tentativa de frustrar os trabalhos desenvolvidos pela CPI ou mesmo descharacterizar ou ignorar algumas realidades demonstradas ao longo das investigações.

Vale registrar, nesse ponto, a advertência da doutrinadora Cleunice Valentim Bastos Pitombo, quando se refere às CPIs e afirma: *“A maioria delas, pela forte carga ideológica, perde, no curso, o objetivo. Outras, por visarem, tão*

só, a exposição dos parlamentares, nos meios de informação, extrapolam suas atribuições - em especial, por violarem direitos e garantias fundamentais. Poucas, entretanto, atingem seu objetivo: investigar, apurar deficiência legislativa, e, afinal, formular proposta de lei, alterando preceito falho, inoperante ou ineficiente".

### **1 – Dos equívocos existentes nas propostas de indiciamentos.**

#### **Inexistência de Individualização de condutas.**

Com efeito, a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, prescreve em seu artigo 6º-A, o seguinte:

"(...)

Art. 6º-A. A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais. (...)"

Lado outro, o §6º, do art. 2º da Lei nº 12.830, de 20 de julho de 2013, que *dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia*, estatui o seguinte:

"Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

...

§ 6º **O indiciamento, privativo do delegado de polícia**, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias".

Observem Deputadas e Deputados que o indiciamento, quando se refere a vincular a autoria do fato a determinada pessoa é ato privativo de delegado de polícia, razão pela qual se mostra equivocada a proposta constante do relatório, de envio de dezenas de nomes ao Ministério Público Federal para indiciamento.

O Ministério Público Federal não indica ninguém e nem pode determinar tal providência, como dito, privativa da autoridade policial. Ademais, não tem qualquer sentido sugerir ao Ministério Público Federal uma providência investigativa que ele já vem adotando, haja vista que todo o trabalho que lastreia “as apurações” desta comissão, ou foram buscadas em denúncias já ofertadas ou em auditorias e tomadas de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Desse modo, as propostas de indiciamento, inclusive com erros técnicos de delitos não mais assim nominados (formação de quadrilha ou bando, por exemplo) constituem verdadeiros abusos de direitos e antecipações indevidas e inconstitucionais de culpas (quando nada se apurou acerca de autoria de ilícitos eventualmente praticados), quando se sabe que em relação à maioria dos destinatários dessa proposta, existem apenas investigações preliminares na seara do Tribunal de Contas da União.

Sobre essa realidade, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou nos seguintes termos:

INQ-2041

ARTIGO

Inquérito Policial: Controle Judicial do Indiciamento (Transcrições) Inq 2.041-MG\* RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO EMENTA: INQUÉRITO POLICIAL. DILIGÊNCIAS PROBATÓRIAS. AVALIAÇÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA NECESSIDADE E UTILIDADE DE TAIS MEDIDAS DE CARÁTER INSTRUTÓRIO. CONTROLE JURISDICIONAL DA LICITUDE DE TAIS DILIGÊNCIAS. A QUESTÃO DO INDICIAMENTO. NECESSIDADE DE QUE EXISTAM, PARA A EFETIVAÇÃO DESSE ATO DE POLÍCIA JUDICIÁRIA, INDÍCIOS MÍNIMOS DE AUTORIA E DE MATERIALIDADE DO FATO DELITUOSO. INOCORRÊNCIA, NO CASO, SEGUNDO O PRÓPRIO MINISTÉRIO PÚBLICO, DE TAIS ELEMENTOS INDICIÁRIOS. PEDIDO DE INDICIAMENTO INDEFERIDO. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM DOUTRINÁRIA. JURISPRUDÊNCIA. - As diligências probatórias requeridas, ao Poder Judiciário, pelo Ministério Público, no contexto de um inquérito policial, objetivam permitir, ao "Parquet", que este, com apoio nos resultados delas emergentes, venha a formar, eventualmente, a "opinio delicti", pois é o Ministério Público o destinatário, por excelência, dos elementos de informação produzidos no contexto da investigação penal. Não cabe, em regra, ao Poder Judiciário, substituindo-se, indevidamente, ao membro do Ministério Público, formular juízo em torno da necessidade, ou não, da adoção de medidas probatórias reputadas indispensáveis, pelo "dominus litis", à formação de sua convicção a propósito da ocorrência de determinada infração penal,

ressalvada, no entanto, a possibilidade de controle jurisdicional sobre a licitude de tais diligências de caráter instrutório. - O indiciamento de alguém, por suposta prática delituosa, somente se justificará, se e quando houver indícios mínimos, que, apoiados em base empírica idônea, possibilitem atribuir-se, ao mero suspeito, a autoria do fato criminoso. Se é inquestionável que o ato de indiciamento não pressupõe a necessária existência de um juízo de certeza quanto à autoria do fato delituoso, não é menos exato que esse ato formal, de competência exclusiva da autoridade policial, há de resultar, para legitimar-se, de um mínimo probatório que torne possível reconhecer que determinada pessoa teria praticado o ilícito penal. O indiciamento não pode, nem deve, constituir um ato de arbítrio do Estado, especialmente se se considerarem as graves implicações morais e jurídicas que derivam da formal adoção, no âmbito da investigação penal, dessa medida de Polícia Judiciária, qualquer que seja a condição social ou funcional do suspeito. Doutrina. Jurisprudência. (...) Também perfilha igual entendimento, em magistério extremamente preciso sobre o tema ora em análise, o saudoso e eminente Professor SÉRGIO MARCOS DE MORAES PITOMBO ("O indiciamento como ato da Polícia Judiciária", in RT 577/313-316): "O indicar alguém, como parece claro, não há de surgir qual ato arbitrário da autoridade, mas legítimo. Não se funda, também, no uso de poder discricionário, visto que inexiste a possibilidade legal de escolher entre indicar ou não. A questão situa-se na legalidade do ato. O suspeito sobre o qual se reuniu prova da autoria da infração, tem de ser indiciado. Já aquele que contra si possui frágeis indícios, ou outro meio de prova esgarçado, não pode ser indiciado. Mantém-se ele como é: suspeito. A mera suspeita não vai além da conjectura, fundada em entendimento desfavorável a respeito de alguém. As suspeitas, por si sós, não são mais que sombras; não possuem estrutura para dar corpo à prova da autoria." (grifei) Cabe referir, finalmente, a expressiva lição de SYLVIA HELENA F. STEINER ("O Indiciamento em Inquérito Policial como Ato de Constrangimento - Legal ou Ilegal", in Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 24/305-308, 307), hoje eminente Juíza do Tribunal Penal Internacional, instituído pelo Estatuto de Roma: "(...) levando-se em conta que a Constituição Federal centra o rol de direitos e garantias individuais no princípio da dignidade do ser humano, não temos dúvidas em apontar a ilegalidade do ato de indiciamento antes da definição da materialidade delitiva e antes que suficientes os indícios de autoria." (grifei) Em suma: o indiciamento não pode, nem deve, constituir um ato de arbítrio do Estado, especialmente se se considerarem as graves implicações morais e jurídicas que derivam da formal adoção, no âmbito da investigação penal, dessa medida de Polícia Judiciária, qualquer que seja a condição social ou funcional do suspeito. (...) Publique-se. Brasília, 30 de setembro de 2003. Ministro CELSO DE MELLO Relator \* decisão publicada no DJU de 6.10.2003. (...)"

Como se pode observar, as propostas de indiciamentos de forma genérica, sem fundamento nos elementos de provas (inexistentes) coligidos na investigação, apresentam-se abusiva e violadora de direitos fundamentais.

Não se aponta, em nenhum momento, quais são as condutas efetivas perpetradas pelas pessoas arroladas no rol dos indiciados, ou seja, o que fizeram, quando fizeram, qual o resultado produzido, de que forma dolosa violaram os tipos legais, ou seja, não há individualização das condutas supostamente criminosas aptas a validar, nesse juízo prévio, essa proposta de indiciamento que decorre do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Diante dessa realidade, outra não pode ser a conclusão, senão a de que não existe, no caderno investigativo produzido pela CPI, elementos mínimos que sustentem as propostas de indiciamentos apresentadas.

#### **IV – Conclusão.**

Face ao exposto e considerando-se que:

- a) A CPI não apresenta o mínimo conjunto probatório, no sentido de apresentar fatos novos para além dos trabalhos já produzidos pelos órgãos de persecução penal e pelo Tribunal de Contas da União;
- b) A CPI apenas reproduz elementos das investigações, auditorias ou tomadas de contas em curso;
- c) A CPI não caracteriza condutas individualizadas que justifique qualquer proposta de indiciamento processual penal;

Sugere-se, em sede de conclusão, o envio do relatório final ao Ministério Público Federal, à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, sem qualquer proposta ou sugestão de indiciamento e sem referências a nomes de quaisquer pessoas, para a continuidade e o aprofundamento das eventuais irregularidades apuradas.

**Sala das Comissões, em 15 de outubro de 2019**

**Margarida Salomão**  
**Deputada Federal PT/MG**

**Alencar Braga**  
**Deputado Federal PT/SP**

**Pedro Uczai**  
**Deputado Federal PT/SC**

**Jorge Solla**  
**Deputado Federal PT/BA**