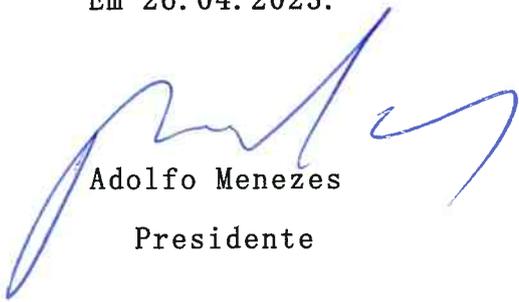


ASSUNTO : REQUERIMENTO DE INSTALAÇÃO DE CPI - COMISSÃO  
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - INVASÃO DE  
PROPRIEDADES RURAIS PELO MST

CONSULENTE: PRESIDÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA BAHIA

Aprovo. Publique-se.

Em 26.04.2023.



Adolfo Menezes

Presidente

PARECER N° 11/2023

- I. Trata-se de Consulta solicitada pela Presidência da Assembleia Legislativa visando o exame, por esta Procuradoria Geral, do Requerimento n° 10.075/2023, formulado pelo Deputado Estadual Leandro de Jesus e subscrito por outros 28 (vinte e oito) Deputados Estaduais.
- II. O Requerimento protocolado em 03 de abril de 2023, nos moldes dos artigos 83 e § 3° da Constituição do Estado da Bahia e 132, inciso XV do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, tem por objeto a constituição/criação/instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de

“INVESTIGAR AS INVASÕES E AÇÕES DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST NO ESTADO DA BAHIA”, em virtude de denúncias permanentes por entidades e produtores rurais, conforme justificativa apresentada.

- III. Narra a peça inaugural que a propriedade privada é um direito fundamental previsto no inciso XXII do artigo 5º da Carta Constitucional, cujo significado perpassa sobre o direito de uso, de gozo e de dispor sobre o bem.
- IV. Destaca, ainda, que o MST, sob o argumento de dar cumprimento à função social da propriedade tem invadido irregularmente propriedades rurais produtivas, a exemplo das invasões ocorridas no mês de fevereiro do corrente ano nos Municípios de Jaguaquara, Teixeira de Freitas, Mucuri e Caravelas.
- V. Pontua que nas invasões ocorridas no dia 05 de março, os produtores rurais do Município de Santa Luzia (Sul da Bahia), tiveram que *“..., se mobilizar para impedir a invasão da Fazenda Ouro Verde, uma propriedade extremamente produtiva emprega mais de cinquenta pessoas”*, chegando a expulsar os funcionários de forma violenta e quebrando porteiros,



cuja “..., posse foi retomada e os invasores escoltados até a delegacia de Camacan, onde foram devidamente identificados” .

VI. Aponta que “..., no dia 12 de março, o MST invadiu a ‘Fazenda Recreio’, que abrange uma área de 1.400 hectares no município de Macajuba, na Chapada Diamantina” .

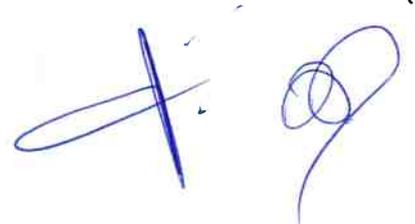
VII. Por fim, requer a instalação de CPI para apurar tais fatos e fazer cessar essas ações.

#### DAS NORMAS PARA A INSTALAÇÃO DA CPI

VIII. As Comissões Parlamentares de Inquérito são consagradas expressamente pela Constituição de 1988, lhes conferindo poderes de investigação próprios das autoridades judiciais:

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

[...]



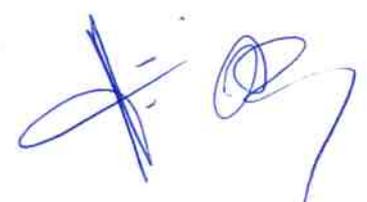
§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente mediante requerimento de um terço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

IX. A Constituição do Estado da Bahia, de seu turno, prescreve que:

“Art. 83 - A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do Regimento Interno e com as atribuições nele previstas ou conforme os termos do ato de sua criação.

[...]

§ 3º - As Comissões Parlamentares de Inquérito, observada a legislação específica no que couber, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos no Regimento Interno, e serão criadas mediante requerimento de um terço dos Deputados, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que



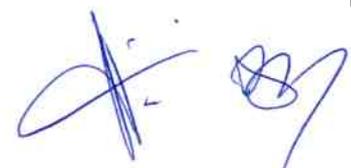
promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

X. O Regimento Interno da Assembleia Legislativa da Bahia dispõe que:

“Art. 56. As Comissões de Inquérito serão criadas sobre o fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Assembleia.”

XI. Nesse entendimento, o Plenário da Suprema Corte (MS 24.849/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006; MS 37.760-MC-Ref/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno) entende que a criação de CPI condiciona-se, a teor do art. 58, § 3º, da Constituição da República, à satisfação de três requisitos taxativos de natureza constitucional: (i) requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; (ii) prazo certo e (iii) apuração de fato determinado.

XII. O Superior Tribunal de Justiça também caminha no mesmo entendimento de que a instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de 03 (três) exigências definidas, de modo taxativo,

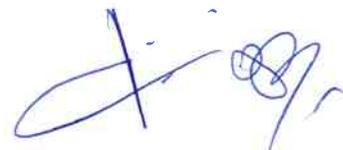


no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. (RMS 23.618/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 2/12/2008, DJe 11/12/2008).

#### DO FATO DETERMINADO

XIII. A Comissão Parlamentar de Inquérito, uma vez preenchidos tais requisitos, fica autorizada a investigar o fato determinado que constitui o seu objeto com *“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”*.

XIV. Nos termos constitucionais e legais, somente o fato determinado que constitui o escopo da CPI poderá ser objeto dos trabalhos investigativos, pois “o inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico- - constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão Legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua

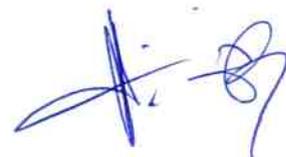


constituição - promover a pertinente investigação” (STF, Pleno, MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, j. 16/11/2000, DJU 16/02/2001).

XV. Percebe-se, portanto, que a leitura atenta do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Constituição Federal) determina a exigência de fato determinado singular ou múltiplo, ou seja, vedando a instalação de CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos, devendo ser individualizados e definidos.

XVI. Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão de Inquérito, conforme posicionou-se a Ministra Rosa Werber na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 32.885, Relatora Ministra ROSA WEBER, julg. 23/4/2014.

XVII. É nesse trilhar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à instauração da CPI (HC 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal



Pleno, DJ 06.12.1996; MS 25.281-MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR/SP, Min. Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008).

XVIII. O Ministro Gilmar Mendes posicionou-se de igual modo sobre a matéria em sede de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3.591/SP, que tramitou no Supremo Tribunal Federal por meio de decisão monocrática prolatada em 14 de agosto de 2008:

“Cumpre salientar que a Constituição, ao determinar que a CPI tenha por objeto fato determinado, tem por escopo garantir a eficiência dos trabalhos da própria Comissão e a preservação dos direitos fundamentais. Ficam impedidas, dessa forma, devassas generalizadas. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Somente a delimitação do objeto a ser investigado pode garantir o exercício, pelo eventual investigado, do direito à ampla defesa e ao contraditório. Acusações vagas e imprecisas, que impossibilitam ou dificultam o exercício desses

direitos, são proscritas pela ordem constitucional.” (grifos nossos)

XIX. No caso em apreço, o fato determinado como objeto da CPI é “INVESTIGAR AS INVASÕES E AÇÕES DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST NO ESTADO DA BAHIA” e apurar tais fatos, fazendo cessar tais ações.

XX. O Requerimento nº 10.075/2023 ora analisando destaca as invasões em propriedades privadas no âmbito do Estado da Bahia, em determinados Municípios.

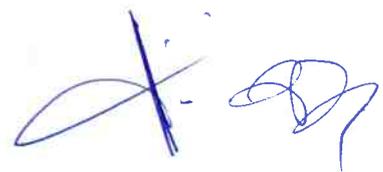
INDAGA-SE:

- A MATÉRIA A SER INVESTIGADA EM CPI ESTADUAL ENCONTRA-SE NO ROL PERTINENTE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL?
- PODERIA O LEGISLATIVO BAIANO INVESTIGAR QUALQUER QUESTÃO, A SEU EXCLUSIVO CRITÉRIO, OU HÁ LIMITES PARA NÃO USURPAR A COMPETÊNCIA DE OUTROS ENTES FEDERADOS E PODERES?



- XXI. Para responder a tais indagações é indispensável delimitar no âmbito material o objeto da investigação das Comissões Parlamentares do Poder Legislativo Estadual: são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte da Assembleia Legislativa da Bahia, inseridas em suas atividades legiferantes.
- XXII. A *contrario sensu*, estão excluídas do âmbito de investigação das comissões parlamentares de inquérito do Poder Legislativo estadual as competências constitucionais legislativas e administrativas asseguradas aos demais entes federados, no que estão abrangidos não apenas a União, mas também o Distrito Federal e os Municípios.
- XXIII. O artigo 70 da Constituição Estadual com seus 24 (vinte e quatro) incisos relaciona um rol de competências legislativas da *Assembleia Legislativa da Bahia*, não prevendo a atividade legiferante quanto ao direito civil e direito agrário, pois tais competências são privativas da União, conforme inciso I do artigo 22 da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:



I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

XXIV. Vale acrescentar que o direito de propriedade e o rural é tratado em 04 (quatro) incisos do artigo 5º do mesmo edifício normativo constitucional:

“Art. 5º

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;”

XXV. O fato determinado mencionado no requerimento trata de proteger (inclua-se impedir a invasão), o direito de propriedade, cujo manto infraconstitucional



encontra *amparo* no artigo 1.228 do Código Civil: “*O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha*” .

XXVI. Com essa linha de raciocínio é que, na presente hipótese, o fato supostamente narrado no requerimento, ainda que se considere determinado, não se coaduna com o poder de legislar e investigar em âmbito Estadual sobre a “proteção do direito de propriedade”, em razão desta competência ser exclusivamente da União, conforme visto alhures, de modo que os poderes investigatórios da narrativa em debate é de atribuição do Aparentamento Policial do Estado e ao Ministério Público Federal ou Estadual, dentro de seus respectivos limites ou mesmo em atuação de forma conjunta ou não.

XXVII. Nesse sentido, recorre-se mais uma vez ao sempre festejado MINISTRO JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO<sup>1</sup>, referindo-se às Assembleias Estaduais, que sentencia:

“No Brasil, a função de controle e fiscalização, pelo Legislativo, teve sua origem na fase imperial, muito

<sup>1</sup> Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito, in *Justitia*, p. 155



embora o seu expresse reconhecimento só tenha formalmente ocorrido a partir a Constituição Federal de 1934 (artigo 36).

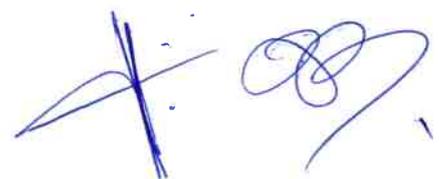
As Assembleias Legislativas, que exercem, no âmbito dos Estados membros, o Poder Legislativo, têm competência para criar e instituir comissões de inquérito, destinadas a apurar e investigar fatos determinados que se insiram na esfera de suas atribuições normativas. Não se pode olvidar, neste passo, que a competência para investigar é limitada pela competência para legislar, de tal sorte que será abusiva a utilização do inquérito parlamentar para elucidar fatos que refujam às atribuições legiferantes do órgão investigante.”

XXVIII. Nota-se que o poder de investigar é inerente ao poder de legislar, não podendo ser onipotente, irrestrito e absoluto, como bem leciona JOÃO CARLOS MAYER SOARES<sup>2</sup> ao alertar que esse poder possui limitações:

“As limitações podem ser divididas em formais e materiais. As primeiras dizem respeito à necessidade de apuração de fato determinado em prazo certo, à apresentação de requerimento de um terço dos membros da Casa e à proporcionalidade da representação partidária. As segundas cuidam do chamado propósito

---

<sup>2</sup> Poder sobre a informação: comissões parlamentares de inquérito e suas limitações, in Juris Sintese, p.02



Legislativo válido, da competência para legislar sobre a matéria objeto da investigação, da separação entre os Poderes e da inviolabilidade dos direitos e garantias individuais e coletivos”

XXIX. JJ.GOMES CANOTILHO<sup>3</sup> entende que as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão investigar não exclusivamente as atividades da Administração Pública, mas também as atividades da sociedade civil e as condutas privadas, desde que exista interesse público relacionado com a respectiva Casa Legislativa que realiza a investigação:

“A finalidade precípua da CPI, além da apuração de responsabilidades por fatos danosos à Administração Pública, sinaliza também para a investigação da atuação dos Poderes em geral, da atuação da sociedade civil em matérias que repercutem na saúde, moral, ética, desenvolvimento, progresso, atividades negociais etc. da sociedade brasileira. Como salienta Pinto Ferreira (Comentários, v. 3, p. 103), se anteriormente o campo de atuação das comissões parlamentares era mais limitado, atualmente ele se estende largamente, abrangendo o inquérito de qualquer fato determinado que interesse à vida constitucional do país e que necessite ser amplamente

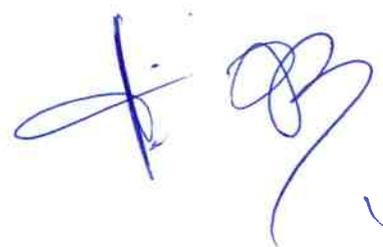
---

<sup>3</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1112.



verificado e estudado sobre ele se tomar providências necessárias e oportunas”

- XXX. Dessa forma e pelo princípio fundamental da organização do Estado, qual seja, o princípio federativo, que define e assegura a autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, ao lado da União, na moldura de nossa organização político-administrativa fica evidente que uma casa legislativa estadual não poderá investigar fatos relacionados à competência privativa da União.
- XXXI. Ainda que possível fosse considerar o fato supostamente determinado apontado no Requerimento, ele não estaria abrigado no conceito para fins de CPI, pois de acordo com farta jurisprudência e entendimentos doutrinários estão excluídos do âmbito da investigação do parlamento estadual.
- XXXII. Registre-se, ademais, que, em 17.03.2023, o Deputado Federal Tenente Coronel Zucco do Republicanos do Estado do Rio Grande do Sul protocolou, na Câmara dos Deputados, um Requerimento de nº 03/2023 com 172 assinaturas para instalar uma *CPI em âmbito federal*



das invasões das terras, conforme se vê da reportagem veiculada no sítio eletrônico<sup>4</sup>: poder360.com.br.

XXXIII. No site da Câmara dos Deputados<sup>5</sup> é possível acompanhar a tramitação do referido Requerimento e, ainda, ter acesso ao conteúdo da própria peça protocolada<sup>6</sup>, cuja narrativa é praticamente idêntica à que está sendo objeto deste parecer que foi protocolada posteriormente em 03.04.2023, conforme se vê dos seguintes trechos abaixo:

“[...]”

De acordo com a jurista brasileira Maria Helena Diniz, o direito de propriedade pode ser entendido como “o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha” .

[...]

Em outras palavras, ser proprietário ou deter o direito de propriedade sobre um bem, significa ter o direito de uso, de gozo e de dispor dele.

<sup>4</sup> <https://www.poder360.com.br/congresso/deputados-unificam-pedidos-de-cpi-do-mst-e-tem-apoio-do-agro/>

<sup>5</sup> <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2351529>

<sup>6</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2244324](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2244324)

No dia 05 de março deste ano, por exemplo, produtores rurais do município de Santa Luzia, no sul da Bahia, tiveram que se mobilizar para impedir a invasão da Fazenda Ouro Verde, uma propriedade extremamente produtiva e que emprega mais de cinquenta pessoas. O grupo sem terra chegou a expulsar os funcionários de forma violenta e quebrou porteiros. No entanto, a posse da fazenda foi retomada e os invasores escoltados até a delegacia de Camacan, onde foram devidamente identificados.

Resta, portanto, a esta Casa Legislativa fiscalizar o que de fato vem acontecendo em nosso país. Afinal, qual o verdadeiro propósito do MST? Quem são os financiadores deste Movimento? Qual a realidade atual de todas as propriedades que já foram invadidas?

É extremamente necessário realizarmos esta fiscalização neste momento. É inadmissível que este Movimento continue agindo conforme bem entender sem que exista nenhuma fiscalização de seus atos. Por todo o exposto, solicito o apoio dos nobres colegas parlamentares para a criação de COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO para que possamos investigar e, ao final, tomar as medidas cabíveis ao parlamento mediante o exercício das nossas competências constitucionais para fazer cessar tais ações e que possamos de fato exercer o nosso direito fundamental a propriedade.



XXXIV. Depreende-se, portanto, que o Requerimento nº 10.075/2023 protocolado na Assembleia Legislativa da Bahia está sendo objeto de outro Requerimento de nº 03/2023 na Câmara Federal (órgão competente), constituindo-se em uma reprodução praticamente literal, ensejando uma prejudicialidade externa: duplicidade de investigação com o mesmo propósito, ou seja, referindo-se a mesma matéria, o que por si só esvazia-se a análise do mérito do presente Requerimento.

XXXV. Por derradeiro, salutar lembrar aquilo que disse BENTHAN: “Nunca é a lei que está em desacordo com a razão: é sempre um desavisado intérprete da lei que a corrompe”. Ora, se o Constituinte de 88 deu ao Supremo Tribunal Federal a missão de zelar pela Constituição e seu cumprimento, e se este tem entendimento consolidado no sentido de que o poder investigatório das CPIs está atrelado à capacidade legiferante do ente federativo, impossível o atendimento do pleito.

XXXVI. Com todas as vênias, ousaria afirmar que não fossem as restrições constitucionais no campo das competências legislativas, as Câmaras Municipais estariam muito mais legitimadas a apurar os fatos apontados do que as



Assembleias Legislativas e o próprio Congresso Nacional, em função do interesse predominantemente local.

### DA CONCLUSÃO

Com estas considerações, esta Procuradoria Geral opina pelo INDEFERIMENTO do pedido formulado no Requerimento nº 10.075/2023, *inclusive*, registre-se, desacompanhado de qualquer conjunto probatório, por absoluta ausência de competência.

É o parecer. À superior deliberação da Presidência.

Salvador, 26 de abril de 2023.



GRACILIANO BOMFIM

Procurador-Geral da Assembleia Legislativa da Bahia

OAB/BA 4.404

YURI UBALDINO ROCHA SOARES

Assistente Jurídico da Procuradoria da ALBA

OAB/BA 719 B