

28/06/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

ADPF 848 MC-REF / DF

	GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE LIMINAR. CPI DA PANDEMIA. CONVOCAÇÃO DE GOVERNADORES DE ESTADO PARA DEPOR NA CONDIÇÃO DE TESTEMUNHAS. INADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AFRONTA À AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO.

1. O poder investigatório exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito configura atribuição de natureza ancilar, destinada a auxiliar o Poder Legislativo no desempenho de suas funções de legislar e exercer o controle externo da Administração Pública, sujeito, *ipso facto*, às restrições e limites que conformam o princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances*.

2. O Chefe do Poder Executivo da União é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. Além da imunidade formal (CF, art. 86, § 3º) e da irresponsabilidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), a Constituição

ADPF 848 MC-REF / DF

Federal isenta-o da obrigatoriedade de depor ou prestar esclarecimentos perante as Casas Legislativas da União e suas comissões, como emerge da dicção dos arts. 50, *caput* e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, **aplicáveis, por extensão, aos Governadores de Estado.**

3. O modelo federativo impõe a observância da **ética da solidariedade e do dever de fidelidade** com o pacto federativo. O espírito do federalismo orienta a atuação coordenada das pessoas estatais no sentido de fortalecer a autonomia de cada ente político e priorizar os interesses comuns a todos. Conflitos federativos hão de ser solucionados tendo como norte a colaboração recíproca para a superação de impasses, o primado da confiança e da lealdade entre as unidades federadas e a preferência às soluções consensuais e amistosas em respeito aos postulados da **subsidiariedade e da não intervenção.**

4. A competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas aos Estados e Municípios pela União cabe, a teor da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II), **e não ao Congresso Nacional.** No âmbito dessa esfera de competência própria, o Tribunal de Contas da União realiza julgamento de perfil técnico, agindo com autonomia e independência, e profere decisões dotadas de executividade direta e imediata (CF, art. 73, § 3º), **não se subordinando à revisão pelo Poder Legislativo.** As investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo. A fiscalização de verbas federais sujeitas ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade desempenhado, **com exclusividade,** pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II) **traduz matéria estranha às atribuições parlamentares das CPI's.**

5. Liminar **deferida, ad referendum** do Plenário desta Corte, **suspendendo as convocações** dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar **convidar** essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada

ADPF 848 MC-REF / DF

de comum acordo.

6. Medida liminar referendada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em referendar a decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade de o órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, à Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 24 a 25 de junho de 2021, na conformidade da ata do julgamento. Os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Roberto Barroso e Nunes Marques acompanharam a Relatora com ressalvas. Falaram: pelo requerente Governador do Distrito Federal, o Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão, Procurador do Distrito Federal; e, pela interessada, o Dr. Hugo Souto Kalil, Advogado do Senado Federal.

Brasília, 25 de junho de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora

28/06/2021**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

ADPF 848 MC-REF / DF

	GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Submeto ao referendo do Plenário, nos moldes do **art. 21, IV e V, do RISTF, medida cautelar** por mim concedida a fim de evitar graves danos de incerta reparação e assegurar a eficácia da ulterior decisão do mérito.

2. Cuida-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de **medida cautelar**, proposta pelos GOVERNADORES DO DISTRITO FEDERAL E DOS ESTADOS DE ALAGOAS, AMAZONAS, AMAPÁ, BAHIA, ESPÍRITO SANTO, GOIÁS, MARANHÃO, PARÁ, PERNAMBUCO, PIAUÍ, RIO DE JANEIRO, RIO GRANDE DO SUL, RONDÔNIA, SANTA CATARINA, SÃO PAULO, SERGIPE, TOCANTINS E ACRE em face dos atos do Poder Público formalizados nos **requerimentos de convocação** dos Governadores de nove Estados e do Distrito Federal para prestarem depoimento perante Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito do Senado Federal (CPI da Pandemia), destinada a apurar “as

ADPF 848 MC-REF / DF

ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil”.

A controvérsia constitucional

3. Os autores afirmam, inicialmente, a sua **legitimidade ativa *ad causam***, a **adequação** da via eleita, o caráter de **fundamentalidade** dos preceitos constitucionais lesionados e o atendimento do requisito da **subsidiariedade**.

Sustentam que a convocação de Governadores de Estado e do Distrito Federal para prestarem depoimento perante a CPI da Pandemia viola os preceitos fundamentais referentes ao **pacto federativo** e à **separação entre os Poderes**, tipificando verdadeira hipótese de intervenção federal não autorizada no rol taxativo do **art. 34 da Constituição da República**. Pontuam, nesse sentido, exorbitarem da competência do Congresso Nacional, a teor do **art. 49, IX e X, da CF**, a fiscalização e o controle da Administração Pública estadual, de tal modo que *“os assuntos relacionados às administrações estaduais somente podem ser objeto de CPIs instauradas no âmbito do Poder Legislativo local correspondente”*.

Defendem, nessa ordem de ideias, que *“o pacto federativo impõe limites aos poderes das CPIs instauradas no âmbito do Congresso Nacional”*, acrescentando que o próprio **Regimento Interno do Senado Federal** estatui expressamente, no **art. 146**, que não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matérias pertinentes aos Estados.

Noutro giro, alegam que a convocação de Chefe de Poder Executivo, em qualquer nível federativo, para depor em CPI, configura lesão ao postulado da separação de poderes. Observam que, ao assegurar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, ou a qualquer se suas Comissões, a prerrogativa de convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, o **art. 50 da Carta Política** exclui a possibilidade de convocação do Chefe do Poder Executivo.

4. À alegação de que demonstrada a vulneração dos preceitos

ADPF 848 MC-REF / DF

fundamentais invocados (*fumus boni juris*), e ao registro de que a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal “já aprovou a convocação dos Governadores em questão e já se está na iminência da designação de data para que os Governadores se apresentem à CPI”, a indicar o *periculum in mora*, requerem os autores a concessão de medida cautelar para suspender os atos pelos quais formalizada tal convocação.

5. No mérito, pugnam pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja reconhecida a “impossibilidade de convocação dos chefes do Poder Executivo para depor em CPIs, ou, subsidiariamente, que se fixe a tese da vedação de convocação de Governadores para depor em CPIs instauradas no âmbito do Congresso Nacional para apuração de fatos relacionados à gestão local”.

6. Em resposta às informações prévias solicitadas (Lei nº 9.882/99, art. 5º, § 2º), o Presidente da CPI da Pandemia afirma que a Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada “Com o propósito de apurar as ações e omissões no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados e as possíveis irregularidades envolvendo o emprego de recursos originados da União”.

Defende a possibilidade da convocação de Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, pois “O ato de colaborar com a investigação da CPI da Pandemia não afronta a autonomia dos Estados, pois não se está a atingir nenhuma das três vertentes que compõem o núcleo essencial do princípio federativo: a capacidade de auto-organização e normatização, de autogoverno e de autoadministração”.

Enfatiza a observância pelo Senado Federal do requisito constitucional pertinente à **especificidade** do objeto de investigação, acentuando não incluída entre os propósitos da CPI da Pandemia a investigação de ilícitos eventualmente praticados por Governadores de Estado ou por Prefeitos Municipais nem as decisões administrativas por eles tomadas no âmbito das respectivas unidades da Federação.

Aduz que “A convocação dos governadores para prestarem depoimento como testemunhas não tem o alcance – e nem poderia tê-lo – de invadir a

ADPF 848 MC-REF / DF

autonomia dos entes federados. Em outras palavras, se o depoimento ‘é uma manifestação do conhecimento, maior ou menor, acerca de um determinado fato’, essa atividade colaborativa, voltada à reconstituição do passado tão somente quanto aos fatos investigados, não representa risco efetivo algum de interferência na autonomia dos mandatários para tomar decisões administrativas no âmbito de suas competências”.

Pronuncia-se, por fim, pelo indeferimento da liminar requerida e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, *“por não se verificar qualquer violação ao pacto federativo e ao princípio da separação de poderes com a convocação de governadores de estados e do Distrito Federal para prestar depoimento como testemunhas quando o objeto investigado não se confunde com as competências constitucionais exclusivas dos entes subnacionais e quando o depoimento não implica risco algum de violação da autonomia federativa”.*

7. O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar, em arrazoado assim ementado:

“Saúde pública. Convocação de Governadores dos Estados e do Distrito Federal para depor sobre suspeitas de desvio de recursos destinados ao combate ao coronavírus em estados e capitais por parte da CPI da Pandemia. Alegada violação aos preceitos fundamentais relativos ao pacto federativo e à separação de poderes (artigo 60, §4º, incisos II e III, da Constituição de 1988). Suposta ocorrência de intervenção federal no âmbito das gestões administrativas estaduais, em afronta ao artigo 34 da Constituição. Preliminar. Ausência de impugnação de todo complexo normativo. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. O objetivo da CPI da Pandemia, ao convocar os Governadores dos Estados para comparecimento, diz respeito à fiscalização da destinação dos recursos repassados pela União aos demais entes federados. A oitiva dos agentes políticos que enfrentaram diretamente os desdobramentos da crise econômico-sanitária se mostra imprescindível para a consecução das finalidades da CPI. Os governadores foram convocados na qualidade de testemunhas – e não na de

ADPF 848 MC-REF / DF

investigados –, de modo a colaborar com a elucidação dos fatos e com o aperfeiçoamento da legislação em situações de calamidade pública decorrente da pandemia. Periculum in mora inverso. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.”

8. O Procurador-Geral da República, por sua vez, opina pela improcedência do pedido, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI. CONVOCAÇÃO DE GOVERNADOR DE ESTADO. DEPOIMENTO. PACTO FEDERATIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONGRESSO NACIONAL. FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA. RECURSOS FEDERAIS. DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. 1. É função precípua do Congresso Nacional fiscalizar a correta aplicação dos recursos federais. 2. Qualquer pessoa – incluindo governadores de estado e prefeitos – que utilize, guarde, gerencie ou administre bens da União tem o dever de prestar contas ao Congresso Nacional, seja perante o Tribunal de Contas da União, seja perante comissões parlamentares permanentes, temporárias ou de inquérito.

3. Ao utilizar, guardar, gerenciar ou administrar recursos da União, os gestores estaduais e municipais não atuam na esfera própria de autonomia dos entes federativos. 4. A convocação de governadores de estado para prestar depoimento perante comissão parlamentar de inquérito, instituída por quaisquer das casas do Congresso Nacional e com o fim de fiscalizar a aplicação de recursos federais, não viola o pacto federativo e o princípio da separação dos poderes. 5. A impossibilidade de convocação do Presidente da República, pelo Congresso Nacional, para prestar depoimento sobre assunto determinado não se estende a governadores de estado e prefeitos, quando estes desempenham a gestão de recursos da

ADPF 848 MC-REF / DF

União repassados aos estados, Distrito Federal e municípios.
— Parecer pela improcedência do pedido.”

É o relatório.

28/06/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Senhor Presidente, submeto ao referendo deste E. Plenário a decisão que proferi, em sede cautelar, **suspendendo as convocações** dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia).

Colho da fundamentação que exarei os aspectos decisivos, na minha visão, para a concessão da liminar – considerada a urgência da medida, sob pena do comprometimento do resultado útil do processo:

“(…)

Passo ao exame do pedido de **liminar**.

Comissão Parlamentar de Inquérito

10. Antes de abordar os traços específicos da controvérsia posta na presente ADPF, que perpassa o relevante instituto constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito e seu âmbito de atuação, e envolve tema sensível, entendo oportuno realçar alguns aspectos de ordem teórica que norteiam o equacionamento da matéria. Acentuo que as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos essenciais à dinâmica do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, constituindo um dos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) que estruturam o sistema pátrio de separação dos Poderes.

Desempenham uma atividade que não é típica, mas é ínsita ao Poder Legislativo: a de investigar fatos lesivos ao sistema republicano. Como observa José Bezerra Alves, em sua monografia sobre o tema:

ADPF 848 MC-REF / DF

“A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, é tida como um poder natural, uma atividade ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das Câmaras, em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão por que muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra – que a rigor sequer tem constituição –, dos Estados Unidos e da Argentina, dentre outros” (Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2004, p. 101)

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito são consagradas expressamente pela Constituição de 1988, que lhes conferiu *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*:

“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.”

O Plenário desta 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, pendente de publicação, *v.g.*) 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)

ADPF 848 MC-REF / DF

prazo certo e (iii) apuração de fato determinado.

Como podem ser criadas por requerimento de **apenas um terço dos congressistas**, as Comissões Parlamentares de Inquérito desempenham importante papel no regime democrático, permitindo à **minoría** dos parlamentares **controlar** a licitude dos atos praticados pela maioria e até mesmo a legitimidade dos atos praticados pelos demais órgãos do Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo (MS 24.831/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

A atenta leitura do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Lei Maior) – a reverenciar, em sua concepção, a teleologia do instituto, e sem ignorar, em sua prudência, os consensos, tradições e pressupostos resultantes da secular prática das CPIs –, autoriza, a meu juízo, a convicção de que a exigência de “*fato determinado*” implica vedação a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos. 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.

Prestigiando tal perspectiva instrumental do conceito, que supera a aparente dicotomia entre fato singular e fatos múltiplos para se concentrar na sua **contraposição a fato descrito de modo inespecífico, genérico, indeterminado**, a jurisprudência desta Casa 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 CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS 27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard,

ADPF 848 MC-REF / DF

Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

Não obstante a relevância de suas funções institucionais e de sua atuação, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas a limites jurídicos, sobretudo quando interferem na esfera privada dos cidadãos. A expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* – apesar de sua manifesta atecnia – evidencia se aplicarem às CPI's **os mesmos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar ao desempenhar sua função instrutória**, sob pena de flagrante nulidade (MS 25.668/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 04.8.2006).

Na linha do que assentei no **HC 202.940/DF** (DJe 10.6.2021), nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição da República, as Comissões Parlamentares de Inquérito são detentoras de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ou seja, **têm os mesmos poderes, com a ressalva, apenas, das hipóteses de reserva de jurisdição**. Estão, portanto, vinculadas, como todas as demais autoridades com poderes investigatórios, às normas constitucionais e legais de proteção do investigado, vale dizer **não têm mais poderes que os órgãos próprios inerentes à persecução penal**.

Desse modo, as Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas por quaisquer das Casas do Congresso Nacional, em conjunto ou em separado, devem respeito aos direitos fundamentais, às leis da República, *“ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos”* (MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, n. 146, 2000, p. 281-289).

Assentadas tais premissas, examino a possibilidade jurídico-constitucional da convocação de Governadores de Estado, na condição de testemunhas, para prestar esclarecimentos sobre fatos pertinentes ao objeto de

ADPF 848 MC-REF / DF

investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

A separação e a independência dos poderes

11. A Constituição Federal consagra a separação dos poderes como princípio fundamental (CF, art. 2º) e garante a sua inderrogabilidade ao qualificá-lo como cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, III). Ao traçar a organização dos Poderes constituídos, o legislador constituinte outorgou **autonomia e a independência** ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, no exercício de suas funções institucionais (típicas e atípicas), mas também observou a necessidade de equilíbrio entre os órgãos de Poder por meio da adoção das técnicas próprias ao **sistema de freios e contrapesos**. Esse sistema complexo, fundado na divisão de funções e nas relações de interferência recíproca entre os Poderes, tem por objetivo **impedir a arbitrariedade e a prática do abuso** por parte das autoridades estatais e assegurar a **harmonia entre os Poderes** mediante o desenvolvimento de laços respeito e de mútua cooperação interinstitucional.

O princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances* atuam simultaneamente, como forças complementares. A independência total entre os órgãos de soberania do Estado poderia conduzir ao conflito entre eles pela consolidação da integralidade do Poder, enquanto o controle irrestrito de um pelo outro seria suscetível de acarretar a submissão do órgão controlado ou a paralisia institucional. Por isso mesmo – essa relação dual, representada pelo binômio autonomia/controle – pressupõe o estabelecimento de garantias destinadas à manutenção permanente do **equilíbrio entre os órgãos de soberania do Estado**, de modo que cada um deles atue dentro de sua esfera de atribuições, e sem interferência indevida na órbita dos demais Poderes, com autonomia para agir, mas também sujeitos à responsabilidade por seus atos.

Ao Poder Legislativo incumbe a função precípua de

ADPF 848 MC-REF / DF

legislar (CF, art. 48) bem como de controle da Administração Pública (CF, art. 49, X). O poder investigativo do Congresso Nacional (CF, art. 58, § 3º) é **ancilar** ao Poder Legislativo e, por isso, a sua amplitude coincide com a extensão das atribuições legislativas daquele órgão parlamentar. Essa função investigativa, exercida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, objetiva a reunião de informações estratégicas e a formação de conhecimento adequado em torno das matérias inseridas na competência legislativa constitucionalmente outorgada ao Congresso Nacional, podendo envolver, segundo J. J. Gomes Canotilho (*"Direito Constitucional e Teoria da Constituição"*, p. 636, 7ª ed., Almedina), diversas finalidades institucionais:

"Daí que eles possam abranger: (1) os inquéritos legislativos destinados a colher informações com vista à preparação de projectos legislativos; (2) os inquéritos adequados a assegurar e manter a reputação e prestígio do parlamento; (3) os inquéritos tendentes a controlar abusos e irregularidades do Governo e da administração."

Para esse propósito, o texto constitucional conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito *"os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais"* (CF, art. 58, § 3º), correspondentes aos poderes instrutórios titularizados pelos Juízes na fase de instrução processual (HC 80.240/RR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, j. 20.6.2001).

No caso, a controvérsia constitucional envolve o poder das Comissões Parlamentares de Inquérito de **convocar testemunhas**.

Ao contrário das pessoas **investigadas**, às quais se reconhecem as prerrogativas de ficar em silêncio e até mesmo de deixar de comparecer ao interrogatório (ADPF 444/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 14.6.2018), as **testemunhas**, via de regra, estão sujeitas à obrigação de comparecer perante o órgão de investigação parlamentar, quando regularmente

ADPF 848 MC-REF / DF

intimadas, **sob pena de serem submetidas à condução coercitiva**, podendo o comportamento faltoso resultar na aplicação de **multa** e na condenação por **crime de desobediência** (Lei nº 1.579/52, art. 3º, § 1º c/c o CPP, arts. 218 e 219), além de caracterizar delito de **falso testemunho** o silêncio injustificado manifestado pela testemunha inquirida sobre os fatos indagados pelos membros das CPI's.

Eis, no ponto, o teor da Lei nº 1.579/52, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito:

“Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º Em caso de **não comparecimento da testemunha** sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, **nos termos dos arts. 218 e 219 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal**. (Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016)

.....
Art. 4º. **Constitui crime:**

.....
II - fazer afirmação falsa, ou negar ou **calar a verdade como testemunha**, perito, tradutor ou intérprete, **perante a Comissão Parlamentar de Inquérito:**

Pena - A do art. 342 do Código Penal.”

A **condução coercitiva** das testemunhas faltosas, quando intimadas para comparecer em juízo ou perante os órgãos de investigação parlamentar, possui a seguinte disciplina processual:

Código de Processo Penal

“Art. 218. Se, regularmente intimada, **a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado**, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação

ADPF 848 MC-REF / DF

ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública.

Art. 219. O juiz poderá aplicar à **testemunha faltosa** a multa prevista no art. 453, sem prejuízo do processo penal por crime de desobediência, e condená-la ao pagamento das custas da diligência.”

A testemunha exerce *múnus* público sujeito a específicos encargos processuais. Entre as obrigações a que submetidas as testemunhas, destacam-se os deveres de **atender ao chamado** da autoridade ou do órgão requerente, comparecendo em juízo ou onde sua presença for solicitada, para **depor, reconhecer** pessoas e coisas, **participar de acareações** ou **qualquer outro ato processual** onde sua presença se faça necessária (CPP, arts. 218 e 219); **prestar compromisso de dizer a verdade** sobre o que souber e o que lhe for perguntado (CPP, art. 203); e **comunicar mudança de residência** (CPP, art. 224).

A convocação de pessoas para serem ouvidas como testemunhas não traduz poder incontrastável da autoridade judicial ou das Comissões Parlamentares de Inquérito. Na realidade, embora o CPP estabeleça que “*toda pessoa poderá ser testemunha*” (art. 202), essa regra, no entanto, **longe de constituir autorização legislativa para justificar a convocação de toda e qualquer pessoa para depor**, traduz, isto sim, norma voltada à consagração da igualdade e da dignidade da pessoa humana, **impedindo a prática da discriminação** contra pessoas expostas a injusta estigmatização socioeconômica – especialmente por razões envolvendo raça, cor, etnia, religião, orientação sexual ou identidade de gênero. Corroborando esse entendimento, a lição de Aury Lopes Jr (“Direito Processual Penal”, p. 675, 2014, 11ª ed., Saraiva):

“Toda pessoa pode ser testemunha, afirma o art. 202 do CPP. Essa regra surge como recusa a discriminações históricas existentes em relação a escravos, mulheres e crianças, ou ainda às chamadas ‘pessoas de má-reputação’

ADPF 848 MC-REF / DF

(prostitutas, drogados, travestis, condenados, etc), que ao longo do processo penal sofreram restrições em termos probatórios.”

Não poderia ser outro o sentido normativo da regra inscrita no art. 202 do CPP, pois o próprio Código de Processo Penal **assegura** a certas pessoas, por motivos profissionais, funcionais, sociais, familiares e de saúde, **o direito de não deporem como testemunhas ou de não se comprometerem a falar a verdade.**

Assim, a legislação processual penal assegura **ao cônjuge e aos parentes do acusado** o direito de se recusarem a prestar depoimento (CPP, art. 206). Há ainda as pessoas **proibidas** de depor como testemunhas em razão de função, ministério, ofício ou profissão (CPP, art. 207), a exemplo dos advogados, médicos, psicólogos, entre outros profissionais cuja relação com o paciente pressupõe a existência de vínculo de confiança. Além disso, há aqueles que, embora não proibidos de depor, estão exonerados do dever de prestar o compromisso de falar a verdade, em decorrência de sua especial condição de pessoa em desenvolvimento ou de impedimentos nas funções mentais ou intelectuais (CPP, art. 208).

Sublinho tais aspectos para evidenciar que **o dever de testemunhar não recai sobre todas as pessoas com o mesmo grau de intensidade.**

Na realidade, a Constituição Federal e a legislação processual estabelecem **diversas exceções ao dever de testemunhar**, de modo a **compatibilizar** o interesse público na apuração dos fatos investigados com a necessidade de tutelar valores outros, como a dignidade da pessoa humana, os direitos de defesa dos acusados e, em especial, **a independência e a autonomia dos órgãos de soberania estatal.**

Esse específico aspecto da questão – prerrogativas processuais fundadas no postulado da separação dos poderes da República – põe em perspectiva as **garantias constitucionais** estabelecidas em favor dos integrantes do Poder Legislativo e

ADPF 848 MC-REF / DF

do Chefe do Poder Executivo.

No âmbito do Poder Legislativo, os membros do Congresso Nacional titularizam **prerrogativas institucionais** destinadas à “*garantia de sua independência perante os demais poderes constitucionais*” (José Afonso da Silva, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 535, 19ª ed., Malheiros). As garantias ou imunidades parlamentares são, essencialmente, as seguintes:

(a) a **inviolabilidade** (ou imunidade material) em razão de votos, palavras e opiniões (CF, art. 53, caput);

(b) o **foro especial** por prerrogativa de função (CF, art. 53, § 1º);

(c) a **vedação à prisão** dos congressistas (*freedom from arrest*), salvo em flagrante de crime inafiançável (CF, art. 53, § 2º);

(d) a **imunidade processual**, materializada no poder das Casas Legislativas sustarem o andamento da ação criminal instaurada contra seus congressistas (CF, art. 53, § 3º); e

(e) a **isenção da obrigatoriedade de testemunhar** (CF, art. 53, § 6º).

Destaco a **isenção da obrigatoriedade de testemunhar** assegurada aos Deputados e Senadores com fundamento no seguinte dispositivo constitucional:

“Art. 53. (...)

.....

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)”

As prerrogativas processuais titularizadas pelos

ADPF 848 MC-REF / DF

congressistas **não configuram privilégio processual em favor da pessoa investida do mandato eletivo**, mas garantia constitucional instituída em favor do próprio Congresso Nacional, **como forma de garantir a independência e autonomia do Poder Legislativo em face dos demais poderes da República**. Anoto, na linha desse entendimento, o magistério doutrinário de Lenio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Dierle Nunes (*“Comentários à Constituição do Brasil”*, coord. J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, p. 1.154, 2ª ed., Saraiva):

“Em princípio, o mesmo dever de testemunhar em juízo sobre fatos que possam ser de seu conhecimento e que supostamente sejam indispensáveis à instrução do processo recai sobre os parlamentares. **Mas o tratamento que a Constituição lhes confere, sobre o *múnus* de testemunhar, é diferenciado, em razão da função que exercem**. A limitação à obrigação de testemunhar **também se justifica como instrumento a garantir o Princípio da Separação dos Poderes, mantendo a independência do Poder legislativo em face dos demais, bem como a harmonia entre os três poderes**. Assim, essa prerrogativa não deve ser vista como um privilégio pessoal dado ao parlamentar.

Exatamente por **não configurar um privilégio subjetivo** do congressista, **mas um instituto que visa a garantir a independência da instituição Poder Legislativo**, é que o § 6º do art. 53 prescreve que *‘Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.’*

Da dicção do dispositivo sob comento, percebe-se que, a uma, **os congressistas não poderão ser intimados pela autoridade judicial, como se faria com qualquer**

ADPF 848 MC-REF / DF

outra testemunha. Em respeito à independência e harmonia que impera entre os poderes, o Poder Judiciário deverá dar tratamento diferenciado ao membro do Poder Legislativo, exigido pela CF. Assim, o parlamentar será *convidado* a testemunhar, **jámais compelido compulsoriamente**. Isso decorre da expressão *‘não poderão ser obrigados a testemunhar’* contida na norma comentada. A duas, vislumbra-se que a prerrogativa somente será dada quando o testemunho recair sobre fatos ou informações recebidas ou prestadas pelo congressista, ou sobre as pessoas que lhe deram ou dele receberam tais informações, mas sempre quando tais informações ou fatos forem veiculados em razão da função parlamentar. A restrição decorre da expressão em razão do exercício do mandato, vazada no aludido dispositivo. Sendo assim, se a informação recebida ou prestada pelo parlamentar não o tenha sido efetivamente em razão do exercício do mandato, mas por razões particulares, deverá ser dado o mesmo tratamento dirigido a qualquer testemunha.” (destaquei)

Também o Presidente da República é dotado de prerrogativas especiais, destinadas a preservar sua autonomia e independência perante os demais Poderes.

A **imunidade formal** titularizada pelo Chefe do Poder Executivo da União proíbe sua prisão cautelar por crimes comuns (CF, art. 86, § 3º) e impede a instauração do processo penal contra ele sem prévia autorização de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados (CF, 86, *caput*). Além disso, enquanto durar seu mandato, o Presidente da República não responderá por fatos criminosos anteriores ao mandato ou estranhos a suas funções, em decorrência da cláusula assecuratória da **“irresponsabilidade penal relativa”** (CF, art. 86, § 4º).

Além de tais prerrogativas titularizadas pelo Chefe do Poder Executivo da União, **resulta claro da mera leitura do texto constitucional** que o Presidente da República **não pode**

ADPF 848 MC-REF / DF

ser convocado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, para prestar informações, pessoalmente, no âmbito daquelas Casas Legislativas. É o que emerge dos **arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III**, da Constituição Federal, com o seguinte teor:

“**Art. 50.** A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, **poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República** para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

.....
§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a **Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo**, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

.....
Art. 58. (...)

.....
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

.....
III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;”

Como se vê, o texto constitucional arrola expressamente os **agentes estatais sujeitos à convocação** pelas Casas Legislativas da União e suas respectivas Comissões (CF, arts. 50, *caput* e § 2º, e 58, § 2º, III). E, ao fazê-lo, **restringe** o alcance dessas convocações, ao aludir apenas aos Ministros de Estados e

ADPF 848 MC-REF / DF

agentes públicos **diretamente subordinados** à Presidência da República.

Configurada, a meu juízo, omissão constitucional voluntária e consciente do legislador constituinte, **ao não incluir a figura do Presidente da República entre os arrolados**, assegurando a autonomia e a independência do **Chefe do Poder Executivo da União** em face das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

Nessa linha, José Afonso da Silva observa que (“Comentário Contextual à Constituição Federal de 1988”, p. 438, 8ª ed., Malheiros) **nem mesmo a regra prevista no art. 58, § 2º, V, da CF** – que autoriza às Comissões temáticas das Casas Congressuais *“solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão”* –, **teria o propósito de legitimar a convocação do próprio Chefe do Poder Executivo** para prestar esclarecimentos perante o Congresso Nacional:

“‘qualquer autoridade’ inclui o presidente da República, o presidente do STF, o presidente da Câmara ou o do Senado? Achamos que não, embora se trate de simples solicitação de depoimento, pois há regras de cortesia e de harmonia entre os Poderes, no Presidencialismo, que a repelem. Quanto aos dois primeiros, o princípio da separação de Poderes o impede; quanto aos dois últimos, o próprio fato de serem presidentes da instituição que contém a comissão mostra não serem passíveis da solicitação;”

Essa prerrogativa constitucional titularizada pelo Presidente da República – **isenção da obrigatoriedade de testemunhar perante as comissões parlamentares** –, segundo entendo, também se estende aos Governadores de Estado por ostentarem a condição de Chefes do Poder Executivo no âmbito das respectivas unidades federativas.

Inquestionável, diante desse quadro, a necessidade de as Comissões Parlamentares de Inquérito respeitarem a

ADPF 848 MC-REF / DF

prerrogativa dos Governadores de Estado de não testemunharem perante as comissões parlamentares.

Por isso mesmo, esta Suprema Corte tem acentuado, em processos de controle concentrado de constitucionalidade, a caracterização de hipótese de transgressão ao princípio da independência e da harmonia entre os Poderes a outorga à Assembleia Legislativa, pela Constituição estadual, da prerrogativa de **convocar o Governador do Estado** para prestar testemunho sobre fatos do interesse do Poder Legislativo estadual, enquanto tradutora de situação de indevida **submissão institucional** do Chefe do Poder Executivo à Assembleia Legislativa estadual:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. **DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA QUE PREVE A CONVOCAÇÃO, PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, DO GOVERNADOR DO ESTADO, PARA PRESTAR PESSOALMENTE INFORMAÇÕES SOBRE ASSUNTO DETERMINADO, IMPORTANDO EM CRIME DE RESPONSABILIDADE A AUSÊNCIA SEM JUSTIFICAÇÃO ADEQUADA. 'FUMUS BONI IURIS' QUE SE DEMONSTRA COM A AFRONTA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO E HARMONIA DOS PODERES, CONSAGRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 'PERICULUM IN MORA' EVIDENCIADO NO JUSTO RECEIO DO CONFLITO ENTRE PODERES, EM FACE DE INJUNÇÕES POLÍTICAS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.**”

(ADI 111-MC/BA, Rel. Min. Carlos Madeira, Pleno, j. 25.10.1989)

Esse mesmo entendimento foi reafirmado por esta Suprema Corte em relação à **convocação o Presidente do Tribunal de Justiça**, perante a Assembleia Legislativa estadual, para prestar esclarecimentos perante aquela Casa Legislativa:

ADPF 848 MC-REF / DF

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA EXPRESSÃO “PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA”, CONTIDA NOS §§ 1º E 2º DO ART. 57 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Os dispositivos impugnados contemplam a possibilidade de a Assembléia Legislativa capixaba **convocar o Presidente do Tribunal de Justiça para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado**, importando crime de responsabilidade a ausência injustificada desse Chefe de Poder. Ao fazê-lo, porém, o art. 57 da Constituição capixaba não seguiu o paradigma da Constituição Federal, extrapolando as fronteiras do esquema de freios e contrapesos -- cuja aplicabilidade é sempre estrita ou materialmente inelástica -- e maculando o Princípio da Separação de Poderes.

Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*Presidente do Tribunal de Justiça*”, inserta no § 2º e no caput do art. 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo.”

(ADI 2.911/ES, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, j. 10.8.2006)

A impossibilidade da **intimação compulsória** do Chefe do Poder Executivo estadual (ou do Chefe do Poder Judiciário) pelas CPI’s, na linha do entendimento exposto, sublinho, objetiva preservar o equilíbrio institucional entre órgãos de cúpula do Estado.

Pontuo que, diversamente dos Ministros e Secretários de Estado, que incidem em crime de responsabilidade se descumprirem convocação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa local (CF, art. 50 e Lei nº 1.079, arts. 12, n. 3, e 74), o Presidente da República e o Governador de Estado **não respondem por infração político-administrativa se**

ADPF 848 MC-REF / DF

deixarem de atender a pedidos de esclarecimentos emanados dos órgãos do Poder Legislativo, exatamente porque eventual convocação realizada nesses termos pelo Parlamento, desprovida de qualquer fundamento legal, implicaria violação da **autonomia institucional** da Chefia do Poder Executivo.

É certo que o modelo constitucional de controle recíproco dos Poderes por meio de interações mútuas, conhecido como sistema de freios e contrapesos, autoriza a interferência de um Poder na órbita dos outros em situações específicas, como (a) o veto presidencial (CF, art. 84, V); (b) a edição de medidas provisórias (CF, art. 62); (c) a autorização congressional para a declaração de guerra e a celebração da paz (CF, art. 48, II); (d) a sustação de atos normativos do Poder Executivo (CF, art. 48, III); (e) a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos (CF, art. 102, I, “a” e § 1º); entre muitas outras hipóteses.

As interferências entre os Poderes, no entanto, configuram um **contraponto** ao princípio da separação, fundado sempre na ideia de limitação dos Poderes, motivo pelo qual esta Suprema Corte tem enfatizado que **as exceções a essa autonomia institucional** somente podem decorrer **de previsão expressa** no próprio texto constitucional:

“II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal.

1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os ‘pesos e contrapesos’ adotados.

2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da

ADPF 848 MC-REF / DF

República pode legitimar.

3. Do relevo primacial dos *‘pesos e contrapesos’* no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.”

(ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.4.2004)

Em síntese, a prerrogativa das Comissões Parlamentares de Inquérito de ouvir testemunhas **não** confere aos órgãos de investigação parlamentar o poder de convocar **quaisquer pessoas** a depor, sob quaisquer circunstâncias, pois existem limitações à obrigação de testemunhar, envolvendo não apenas as condições pessoais das testemunhas, mas também as profissões por elas exercidas ou os cargos que ocupam. Entre tais limitações encontra-se a isenção constitucional do Presidente da República à obrigatoriedade de testemunhar perante Comissões Parlamentares (CF, arts. 50, *caput* e § 2º, e 58, § 2º, III), **extensível aos Governadores de Estado** por aplicação do critério da simetria entre a União e os Estados-membros.

Princípio federativo

12. Analiso a presente controvérsia, agora, à luz da **autonomia** titularizada pelos entes políticos componentes da Federação.

O **modelo federativo** instituído pela Constituição de 1988 tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um **federalismo de equilíbrio**. Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência

ADPF 848 MC-REF / DF

excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando-se, assim, a **autonomia** dos entes federados “*sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país*” (CAMBI, Eduardo. **Normas Gerais e a Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira**. In: Revista de Processo, vol. 92, p. 244, Out./1998 – DTR/1998/448, destaquei).

Longe de constituir uma indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de poder concernentes a cada ente federativo – União e Estados – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. E a aferição do **ponto de equilíbrio** entre os entes estatais teria como referência a **efetividade de um determinado arranjo institucional** para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – a que o Poder público está obrigado a desempenhar.

Como observado por Gilberto Bercovici, “*o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional*” (**Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004).

Essa vínculo harmonioso de cooperação entre as diversas unidades da Federação intensifica as relações intergovernamentais exigindo a observância do **respeito mútuo** entre os entes políticos, a **lealdade** com o pacto federativo e a **não intromissão política** de uma esfera na órbita das decisões administrativas da outra.

Nesse sentido, a Constituição Federal estipula o **princípio da não intervenção da União** nos Estados-membros (CF, art. 34), exceto em casos **taxativamente** previstos no texto

ADPF 848 MC-REF / DF

constitucional, para proteger a unidade federativa contra comoções políticas e ameaças a segurança nacional e aos direitos fundamentais.

O princípio federativo não se assenta, tão somente, na capacidade dos entes políticos federados criarem seus próprios órgãos de Governo (autonomia político-administrativa), na distribuição de competências legislativas (autonomia legislativa) e na garantia de autonomia financeira e orçamentária.

A aliança representada pelo pacto federativo, muito além de simples repartição de competências legislativas e administrativas, estabelece um **vínculo de solidariedade**, baseado no compromisso de mútuo respeito e auxílio recíproco na consecução dos objetivos fundamentais da República, reunindo todas as unidades da Federação em torno do propósito de preservar a unidade nacional e de promover o bem comum.

O federalismo não pode ser compreendido como mera distribuição de competências dentro de espaços territoriais delimitados. É necessário que a atuação do ente maior (União) fortaleça a autonomia e o desenvolvimento dos entes menores (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), assim como as unidades federativas subnacionais também devem colaborar para a implementação, em seus territórios, de políticas públicas e programas de interesse nacional, conduzidos pela União, em favor da população brasileira em todo o território nacional.

Sobre esse **dever de fidelidade** que a Comunidade internacional e, especialmente, a doutrina alemã, extrai do próprio significado do federalismo, indispensável destacar o voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 750/RJ, Pleno, j. 03.8.2017, no qual Sua Excelência esclarece o sentido da Federação, segundo a ideia de *Bundestreue* (fidelidade federativa), fundada nas lições do constitucionalismo alemão:

“Nesse ponto, ressalto que **cabe aos entes da**

ADPF 848 MC-REF / DF

Federação se comportar, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais. É o que a doutrina alemã chama de *Bundestreue* (princípio da lealdade à Federação ou da fidelidade federativa), *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (princípio do comportamento federativo amistoso) ou, ainda, nas palavras de Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (conduta favorável à organização federativa) (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264).

O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (Bundesverfassungsgericht) como a **obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto** (BVerfGE1,299 315)

Assim, o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e o do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a Federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração. Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da Federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral (ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247).

Esse princípio não implica, nunca, obrigações principais, mas, sim, complementares. **Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos estados no**

ADPF 848 MC-REF / DF

exercício de suas competências, de modo a evitar abusos.”

Tendo em perspectiva o caso ora em análise, entendo que a fidelidade com o pacto Federativo, **muito longe de criar uma obrigação de submissão dos Estados-membros** (através de seus Governadores) à **União** (na figura das Comissões Parlamentares de Investigação), impõe, isto sim, às Casas Legislativas da União, **o dever de respeito e confiança** em relação aos demais ententes federados, de modo a promover o fortalecimento dos *laços federativos de cooperação e solidariedade* no enfrentamento das crises sociais que afligem e impactam todos os brasileiros em escala nacional (e não apenas os interesses da Administração Pública federal).

Assim, ainda que fosse possível, diante de um ordenamento constitucional **hipotético**, impor-se aos Governadores de Estado o comparecimento coativo perante órgãos de investigação parlamentar federal, essa medida extrema estaria sujeita, **em decorrência do dever de fidelidade ao pacto federativo**, ao postulado da subsidiariedade, justificando-se somente como *“ultima ratio”*, **após exauridas outras formas de intervenção menos invasivas**.

A Constituição Federal e a legislação ordinária outorgaram às Comissões Parlamentares de Inquérito faculdades processuais amplas, abrangendo diversas medidas capazes, por si só, de atenderem à mesma finalidade da convocação, **a saber:**

(a) **Convite.** As Comissões Parlamentares de Inquérito podem **convidar** os Governadores de Estado para, **voluntariamente**, colaborar com as investigações parlamentares, comparecendo às reuniões presenciais e prestando os esclarecimentos solicitados (Lei nº 1.579/52, art. 2º, e RISF, art. 148);

(b) **Convocação dos Secretários de Governo.** As CPI's podem convocar os Secretários de Governo, além de outras autoridades públicas estaduais, para prestar

ADPF 848 MC-REF / DF

esclarecimentos sobre os fatos investigados, sob pena de eventual ausência injustificada configurar crime de responsabilidade (CF, art. 50, caput, e Lei nº 1.079/50, art. 74);

(c) **Requisição de documentos.** Os órgãos de investigação parlamentar podem requisitar informações e solicitar documentos de qualquer natureza aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta, indireta e fundacional (Lei nº 1.579/52, art. 2º, e RISF, art. 148);

(d) **Oitiva na sede do Poder Executivo estadual.** As CPI's podem designar membros da Comissão ou servidores das Casas legislativas para ouvirem os Governadores, mediante ajuste prévio, na própria sede da Administração Pública estadual ou em qualquer outro lugar mais conveniente, combinado em comum acordo (Lei nº 1.579/52, art. 2º, e RISF, art. 149); e

(e) **Inspeções e auditorias do TCU.** As Comissões Parlamentares de Inquérito poderão requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e de auditorias nas contas públicas apresentadas pelos gestores estaduais (CF, art. 71, IV e RISF, art. 148).

Não obstante disponível aos membros da CPI da Pandemia rol abrangente de medidas **menos interventivas e mais consentâneas com o espírito de respeito e fidelidade à autonomia dos Estados-membros e ao pacto federativo**, a opção eleita por referido órgão parlamentar de investigação foi a via da convocação, de caráter coativo, **expondo os Governadores estaduais ao constrangimento pessoal da condução coercitiva**, mediante vara, ou seja, realizada por autoridade policial ou oficial de justiça com o auxílio de força policial, submetendo os Chefes do Executivo estadual, em caso de silêncio, mesmo quando motivado por razões de índole política, à possibilidade da **prisão em flagrante** por crime de falso testemunho (CP, art. 342) ou a eventual responsabilização

ADPF 848 MC-REF / DF

criminal pelo delito de **desobediência** (CP, art. 359).

Injustificável, diante da **autonomia** titularizada pelos Estados-membros, do **equilíbrio** federativo e da **harmonia** no âmbito das relações interestaduais, **a situação de submissão institucional** dos entes políticos estaduais (presentados por seus Governadores Estaduais) a órgão parlamentar federal, pois o papel central reservado à União no modelo federativo brasileiro não lhe confere posição de ascendência política ou hierárquica sobre as demais unidades da Federação.

Não se pode cogitar, desse modo, ante a ausência de norma constitucional autorizadora, da possibilidade do Congresso Nacional ou de suas Comissões Parlamentares imporem aos Chefes do Poder Executivo estadual o dever de prestar esclarecimentos e oferecer explicações, **mediante convocação de natureza compulsória**, com transgressão à autonomia assegurada pela Constituição Federal aos Estados-membros e com desrespeito ao equilíbrio e harmonia que devem reger as relações federativas. Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho adverte, quanto as Comissões Parlamentares de Inquérito, que *“os entes federativos gozam de autonomia e, em consequência, os seus agentes estão fora do alcance do Parlamento federal”* (*“Comentários à Constituição Brasileira de 1988”*, v. 1/359, 3ª ed., 2000, Saraiva).

Sob essa perspectiva, esta Suprema Corte entendeu violada **a autonomia do ente federativo municipal** em face da imposição criada no âmbito da Constituição estadual, consistente **no dever dos Prefeitos municipais responderem a convocações do órgão legislativo local**, comparecendo presencialmente para prestar esclarecimentos, sob pena de configuração de crime de responsabilidade:

“CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO.

- A Constituição estadual não pode impor, ao Prefeito Municipal, o dever de comparecimento perante a

ADPF 848 MC-REF / DF

Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa - além de provocar estado de submissão institucional do Chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal (**sem** qualquer correspondência com o modelo positivado na Constituição da República), **transgredindo**, desse modo, o postulado da separação de poderes - **também ofende a autonomia municipal, que se qualifica** como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. **Precedentes.**“

(ADI 687/PA, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 02.02.1995).

Também nessa linha, concedida liminar, pelo eminente Ministro Marco Aurélio, em sede de mandado de segurança em favor do Governador de Estado do Goiás em exercício, **obstando a convocação** do Chefe do Poder Executivo goiano formulada **no âmbito da CPMI do Cachoeira**, à compreensão de que violada pelo órgão de investigação parlamentar mista a autonomia federativa do Estado de Goiás:

“(...) a interpretação sistemática do Texto Maior conduz a afastar-se a possibilidade de comissão parlamentar de inquérito, atuando com os poderes inerentes aos órgãos do Judiciário, vir a convocar, quer como testemunha, quer como investigado, Governador. Os estados, formando a união indissolúvel referida no artigo 1º da Constituição Federal, **gozam de autonomia e esta apenas é flexibilizada mediante preceito da própria Carta de 1988.**”

(MS 31.689-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15.11.2012)

Emerge, daí, que o modelo federativo impõe a observância da **ética da solidariedade e do dever de fidelidade** com o pacto federativo. O espírito do federalismo deve orientar a atuação coordenada das pessoas estatais no sentido de fortalecer a

ADPF 848 MC-REF / DF

autonomia de cada ente político e favorecer o triunfo dos interesses comuns a todos. Conflitos federativos eventualmente existentes devem ser solucionados tendo como norte a colaboração recíproca para a superação de impasses, o primado da confiança e da lealdade entre as unidades federadas e a preferência às soluções consensuais e amistosas em respeito aos postulados da **subsidiariedade** e da **não intervenção**.

Tribunal de Contas da União: competência exclusiva para julgar as contas de administradores e demais responsáveis por verbas federais (CF, art. 71, II)

13. A circunstância da CPI da Pandemia investigar ações da Administração Pública **federal** no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil **não justifica a convocação** de Governadores de Estado para prestarem contas sobre a aplicação de valores repassados pela União aos Estados-membros no âmbito das políticas públicas estaduais de combate ao *Coronavírus*.

É que a competência para julgar as contas dos Governadores de Estado em relação a verbas repassadas pela União (CF, art. 71, II) cabe, a tor da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União **e não ao Congresso Nacional**.

O modelo constitucional de controle externo dos atos da Administração pública estabelece clara distinção, no tema, entre as competências titularizadas pelo Congresso Nacional e aquelas atribuídas, **com exclusividade**, ao Tribunal de Contas da União.

As atribuições pertinentes ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, **com auxílio** do Tribunal de Contas da União, estão previstas, essencialmente, nos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

ADPF 848 MC-REF / DF

.....
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

De outro lado, as competências **autônomas** do Tribunal de Contas abrangem um complexo de atribuições envolvendo a fiscalização (CF, art. 71, IV, V, VI) e o julgamento de contas (CF, art. 71, II) dos administradores e gestores de recursos repassados pela União.

No âmbito das competências **autônomas** dos Tribunais de Contas, o órgão legislativo (federal ou estadual) **não possui competência para rever ou anular** os atos praticados pela Corte de Contas, **nem ficam suas decisões sujeitas à aprovação pelo Poder Legislativo**, como já decidiu o Plenário desta Suprema Corte:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). **3.** A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. **Precedentes. 4. No âmbito das**

ADPF 848 MC-REF / DF

competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente.”

(ADI 3.715/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 21.8.2014)

Enquanto as Assembleias Legislativas estaduais realizam o **julgamento político** das contas anuais (globais) e de gestão dos Governadores de Estado, mediante **parecer prévio** da respectiva Corte de Contas (CF, art. 71, I), as contas dos Governadores de Estado referentes à administração de verbas federais repassadas pela União submetem-se ao **julgamento técnico** de competência exclusiva do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II).

Manifestei esse mesmo entendimento em acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, da minha lavra, no qual prevaleceu o entendimento no sentido de que a fiscalização das verbas federais repassadas a Estados e Municípios pela União compete ao Tribunal de Contas da União:

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO ELEITO (COLIGAÇÃO A VOLTA DO PROGRESSO - PDT/PSC/PMN/PSD). INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI

ADPF 848 MC-REF / DF

COMPLEMENTAR Nº 64/1990. CONTAS DE CONVÊNIO. VERBAS REPASSADAS PELA UNIÃO. COMPETÊNCIA. JULGAMENTO. TRIBUNAL DE CONTAS. ART. 71, VI, DA CF. NÃO PROVIMENTO. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de recurso especial manejado contra acórdão do TRE/TO que deu provimento a recurso para indeferir o requerimento de registro de candidatura de Paulo Roberto Ribeiro ao cargo de Prefeito de Taguatinga/TO nas Eleições 2016 - ante a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

2. Presente rejeição de quatro contas relativas a convênio pelo TCU, apresentadas pelo recorrente na condição de Prefeito Municipal de Taguatinga-TO, mediante decisões definitivas proferidas em sede de Tomadas de Contas Especial, todas com sanção de ressarcimento ao Erário.

.....
DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS

8. Em se tratando de contas de convênio nas quais reconhecida irregularidade na aplicação de recursos repassados pela União, a competência para o julgamento é do respectivo Tribunal de Contas, inaplicável à hipótese o entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento dos REs nºs 848.826 e 729.744, cujo exame não ingressou no preciso aspecto das verbas oriundas de convênio.

.....
CONCLUSÃO

13. Recurso especial não provido, prejudicados o pedido de efeito suspensivo e a AC nº 0602904-76. 2016.6.00.0000.

14. Comunicação imediata ao Tribunal de origem, visando à realização de novo pleito majoritário no Município de Taguatinga/TO, nos termos do art. 224, § 3º,

ADPF 848 MC-REF / DF

do Código Eleitoral, incluído pela Lei no 13.165/2015, consoante decidido por esta Corte Superior no julgamento dos ED-REspe nº 139- 25/RS, em sessão de 28.11.2016.”

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 24020, Rel. Min. Rosa Weber, j. 14.3.2017, DJE 17.4.2017)

Emerge, daí, que os Governadores de Estado prestam contas perante a **Assembleia Legislativa local** (contas de governo ou de gestão estadual) ou perante o **Tribunal de Contas da União** (recursos federais), **já** **perante o Congresso Nacional**.

Além disso, no âmbito das competências autônomas do Tribunal de Contas da União (como a de julgar as contas do Governador de Estado referentes a recursos repassados pela União), o Congresso Nacional **não dispõe de poderes para rever** os atos do TCU, por configurarem matérias estranhas às atribuições parlamentares do Congresso Nacional.

Em suma: a amplitude do poder investigativo das CPI's do Senado e da Câmara dos Deputados coincide com a extensão das atribuições do Congresso Nacional, caracterizando excesso de poder a ampliação das investigações parlamentares para atingir a esfera de competências dos Estados-membros ou as atribuições exclusivas do Tribunal de Contas da União.

14. Tenho por suficientemente evidenciado, pelo menos em juízo preliminar, fundado em cognição sumária inerente aos pronunciamentos judiciais cautelares, que a convocação de Governadores de Estado pelo órgão de investigação parlamentar do Senado Federal (CPI da Pandemia), excedeu os limites constitucionais inerentes à atividade investigatória do Poder Legislativo.

Em juízo de delibação, e forte na ordem constitucional, concludo realizados, os atos convocatórios, com possível violação do princípio da separação dos poderes e da autonomia dos Estados-membros, vulnerando princípios basilares da Constituição e promovendo o desequilíbrio e a desarmonia na dinâmica das relações entre os Poderes da República.

ADPF 848 MC-REF / DF

Presente, à luz do exposto, a plausibilidade do direito (*fumus boni juris*), tenho por satisfeito também o requisito do perigo da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*), considerada a circunstância de já estarem agendadas as sessões designadas para a realização da oitava dos Governadores de Estado no âmbito da CPI da Pandemia, a terem início no dia 29 de junho de 2021.

15. Pelas razões expostas, **defiro** o pedido de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária -, **suspendendo as convocações** dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar **convidar** essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo.”

Reafirmando os fundamentos expendidos, submeto-os à consideração dos eminentes pares.

É como voto.

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADPF 848 MC-REF / DF

REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Tem-se arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de liminar, formalizada contra a convocação, pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia Covid-19, no âmbito do Senado Federal, dos Governadores de nove Estados e do Distrito Federal, para prestarem depoimento.

Os requerentes apontam inobservados os preceitos fundamentais relativos ao pacto federativo e à separação dos Poderes. Afirmam ter-se verdadeira intervenção federal. Realçam não caber ao Congresso Nacional a fiscalização da Administração Pública estadual.

A Relatora, ministra Rosa Weber, em 21 de junho de 2021, implementou a medida acauteladora, suspendendo os atos convocatórios, sem prejuízo da possibilidade de a Comissão convidar as autoridades para que participem, voluntariamente, de reunião agendada de comum acordo.

O processo foi incluído na Sessão Virtual extraordinária de 24 a 25 de junho de 2021, visando a apreciação do referendo na medida acauteladora.

ADPF 848 MC-REF / DF

Está atendido o princípio da subsidiariedade – artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. Inexiste, no âmbito do controle abstrato de normas, instrumento diverso mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente, linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

As razões expendidas a título de causas de pedir surgem com relevância maior. Valores precisam ser conciliados, preservando-se princípios caros à República Federativa do Brasil.

A norma parâmetro é, e será sempre – por isso se versa controle de constitucionalidade, e não de legalidade –, a Constituição Federal. Esta forma o grande todo, e a interpretação não pode restringir-se a certo dispositivo, devendo considerar o conjunto de enunciados válidos. Conforme exteriorizou o ministro Eros Grau, não se examina o Direito em tiras, premissa a sinalizar que toda interpretação é, em maior ou menor medida, sistemática.

Em que pese o bom vernáculo do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal, constata-se envolvida cláusula pétrea:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

O federalismo brasileiro, instituído por desagregação de um Estado originalmente unitário, revela a opção pela descentralização política como método preferencial considerada a gestão da coisa pública. A forma de Estado federal reclama espaços de liberdade para atuação dos entes, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração, cujas balizas estão estabelecidas no texto constitucional.

Os Estados e o Distrito Federal, formando a união indissolúvel da República referida no artigo 1º, gozam de autonomia, a qual é flexibilizada mediante preceito do próprio documento básico. Os artigos

ADPF 848 MC-REF / DF

23, 24 e 25 vêm em reforço, indicando as atribuições e afastando-as de eventual interferência da União.

Não cabe potencializar a competência do Congresso Nacional para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo – artigo 49, inciso X, da Lei Maior –, a ponto de subverter a lógica a nortear o modelo de federalismo cooperativo adotado, incentivando-se nefasta autofagia entre os entes.

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI têm poder de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das Casas – § 3º do artigo 58.

Mais: a Constituição revela que poderão convocar Ministros de Estado para prestarem informações sobre assuntos inerentes às atribuições. Atua o Congresso Nacional no campo federal, sendo imprópria a convocação de Governador, sob pena de ter-se, à margem da Lei das leis, intervenção nas unidades da Federação, prevista, em preceitos exaustivos, no documento básico.

A matéria já chegou ao Supremo em caso a versar a convocação, pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito envolvendo as operações Vegas e Monte Carlo, do então Governador do Estado de Goiás Marconi Ferreira Perillo Júnior – mandado de segurança nº 31.689. Em 15 de novembro de 2012, implementei a medida acauteladora, determinando à autoridade coatora que se abstivesse de convocar o impetrante. Com o término da CPI o tema não chegou a passar pelo Plenário.

Cumprе ressalvar entendimento quanto aos itens 4 e 5 da ementa elaborada pela Relatora.

O Tribunal de Contas da União há de atuar, no controle externo, colhendo as contas dos administradores, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, sendo a este submetido – artigo 71, cabeça, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

ADPF 848 MC-REF / DF

No tocante à possibilidade de convite visando a participação voluntária em reunião agendada de comum acordo, cabe assegurar aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, como ato legítimo, a recusa em comparecer, quer como testemunhas, quer como investigados.

Voto no sentido de referendar a liminar deferida pela Relatora, ministra Rosa Weber, ressalvada óptica relativamente à atribuição do Tribunal de Contas da União e à participação voluntária dos Chefes dos Executivos das unidades federadas.

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADPF 848 MC-REF / DF

REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pela Ministra ROSA WEBER, anoto que o caso trata de ADPF proposta pelos Governadores de 17 Estados (AL, AM, AP, BA, ES, GO, MA, PA, PE, PI, RJ, RS, RO, SC, SP, SE e TO) em face de *“ato abusivo do poder público, consubstanciado na convocação de Governadores de Estado e do Distrito por Comissão Parlamentar de Inquérito instaurado no âmbito do Congresso Nacional”*.

A *CPI da Pandemia*, instalada no Senado Federal para investigar temas relacionados à atuação do Governo Federal no enfrentamento da pandemia do coronavírus, deliberou, em 26/5/2021, convocar os Governadores de 9 Estados-membros, nos quais haveria suspeita de desvio de recursos federais destinados ao combate ao coronavírus.

Os Governadores argumentam que a convocação, por CPI do Congresso Nacional, dos chefes dos Poderes Executivos dos Estados seria atentatório ao princípio federativos e à separação dos Poderes, pois a União não poderia interferir na gestão da Administração Pública estadual, salvo nas hipóteses de intervenção federal (art. 34 da CF), entendido que o art. 49, X, da CF, ao atribuir ao Congresso Nacional as

ADPF 848 MC-REF / DF

atribuições de fiscalização e controle de atos do Poder Executivo, refere-se apenas ao Poder Executivo federal.

Sustenta que, *“como ao Congresso Nacional incumbe a fiscalização da administração federal, às CPIs por ele instauradas compete investigar as autoridades federais. Já os assuntos relacionados às administrações estaduais somente podem ser objeto de CPIs instauradas no âmbito do Poder Legislativo local correspondente”*. Observa que o próprio Regimento Interno do Senado Federal estabelece que *“não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: I – à Câmara dos Deputados; II – ao Poder Judiciário; III – aos Estados”* (art. 147).

Invoca, nesse sentido, os precedentes firmados nas ADIs 111 (Rel. Min. CARLOS MADEIRA, julgado em 25/10/1989, DJ de 24/11/1989), 687 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 2/2/1995, DJ de 10/2/2006). E, com fundamento semelhante, a ADI 2911 (Rel. Min. CARLOS BRITTO, julgado em 10/8/2006, DJ de 2/2/2007), na qual afirmada a impossibilidade de Assembleia Legislativa convocar o Presidente do TJ.

O Senado Federal, em suas informações, realça que a CPI tem múltiplos propósitos, em especial o de contribuir para o debate público sobre as políticas de enfrentamento à pandemia, mas em especial o de realizar a fiscalização de recursos da União repassados a outros entes federativos, sem imiscuir-se na competência desses entes. Portanto, nega a ocorrência de interferência na gestão administrativa local. Afirma: *“A convocação dos governadores tem por objetivo ajudar a esclarecer como se operou na prática o modelo de aplicação dos recursos federais disponibilizados aos entes subnacionais, de modo a se verificar o quão exitoso ou não o formato se mostrou para auxiliar no combate à grave crise de saúde pública enfrentada por todas as esferas de governo”*.

Argumenta que o art. 58, § 3º, da CF, assim como a Lei 1.579/1952, confeririam às CPIs o poder de solicitar depoimento de qualquer cidadão ou autoridade pública, federal, estadual ou municipal. E, na espécie, o depoimento a ser prestado pelos Governadores não diria respeito à fiscalização e controle dos mesmos pelas Assembleias Legislativas respectivas, mas teria apenas o escopo de aportar elementos de

ADPF 848 MC-REF / DF

informação como contribuição para os trabalhos da CPI.

Enfatiza que os Governadores foram convocados na qualidade de testemunhas, e não como investigados. Por isso, não haveria risco de interferência na autonomia dos Entes e Poderes que chefiam. E o ônus de depor como testemunha não importaria em subordinação a outro Poder, como ocorre, por exemplo, com a hipótese do art. 221, § 1º, do Código de Processo Penal, em que o Presidente da República, Vice-Presidente e Presidentes do Senado e da Câmara são obrigados a depor no curso de ação penal, ainda que mediante depoimento escrito.

Defende que os precedentes suscitados na petição inicial não se aplicariam ao caso. As ADIs mencionadas teriam tratado da regulação, pelos Estados, das hipóteses de configuração de crime de responsabilidade, sob fundamento de que seriam inconstitucionais por violarem a competência da União para legislar sobre direito penal. O MS 31.689, por outro lado, não foi apreciado pelo Plenário e tratava de situação em que o Governador em questão era investigado, em razão da sua proximidade com o objeto da CPI.

A manifestação apresentada pelo Advogado-Geral da União desenvolveu argumentos semelhantes aos apresentados pelo Senado Federal. Afirmou que *“o objetivo da CPI da Pandemia, ao convocar os Governadores dos Estados para comparecimento, diz respeito à fiscalização da destinação dos recursos repassados pela União aos demais entes federados”,* e que os mesmos *“foram convocados na qualidade de testemunhas – e não na de investigados –, de modo a colaborar com a elucidação dos fatos e com o aperfeiçoamento da legislação em situações de calamidade pública decorrente da pandemia”*.

Assenta que essa colaboração teria fundamento em uma concepção de federalismo cooperativo e mesmo de lealdade federativa. E dá destaque à circunstância de que a origem federal dos recursos repassados aos Estados atrairia a competência do Congresso Nacional, com fundamento em analogia com a competência do TCU para a fiscalização de recursos federais repassados a entes subnacionais (art. 70, *caput* e parágrafo único, e art. 71, II, da CF).

ADPF 848 MC-REF / DF

O Procurador-Geral da República também opinou a favor da possibilidade de convocação dos Governadores. Em acréscimo aos argumentos já expendidos, salientou que *“a impossibilidade de convocação do Presidente da República, pelo Congresso Nacional, para prestar depoimento sobre assunto determinado não se estende a governadores de estado e prefeitos, quando estes desempenham a gestão de recursos da União repassados aos estados, Distrito Federal e municípios”*.

A Ministra Relatora concedeu a medida cautelar, em decisão assim ementada:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CPI DA PANDEMIA. CONVOCAÇÃO DE GOVERNADORES DE ESTADO PARA DEPOR NA CONDIÇÃO DE TESTEMUNHAS. INADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AFRONTA À AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS. PRECEDENTES. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

1. O poder investigatório exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito configura atribuição de natureza ancilar, destinada a auxiliar o Poder Legislativo no desempenho de suas funções de legislar e exercer o controle externo da Administração Pública, sujeito, ipso facto, às restrições e limites que conformam o princípio da separação dos poderes e o sistema de checks and balances.

2. O Chefe do Poder Executivo da União é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. Além da imunidade formal (CF, art. 86, § 3º) e da irresponsabilidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), a Constituição Federal isenta-o da obrigatoriedade de depor ou prestar esclarecimentos perante as Casas Legislativas da União e suas comissões, como emerge da dicção dos arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, aplicáveis, por extensão, aos Governadores de Estado.

3. O modelo federativo impõe a observância da ética da solidariedade e do dever de fidelidade com o pacto federativo.

ADPF 848 MC-REF / DF

O espírito do federalismo orienta a atuação coordenada das pessoas estatais no sentido de fortalecer a autonomia de cada ente político e priorizar os interesses comuns a todos. Conflitos federativos hão de ser solucionados tendo como norte a colaboração recíproca para a superação de impasses, o primado da confiança e da lealdade entre as unidades federadas e a preferência às soluções consensuais e amistosas em respeito aos postulados da subsidiariedade e da não intervenção.

4. A competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas pela União cabe, a teor da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II), e não ao Congresso Nacional. As investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo. A fiscalização de verbas federais sujeitas ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade desempenhado, com exclusividade, pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II) traduz matéria estranha às atribuições parlamentares das CPI's.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida. Pedido de medida liminar deferido, ad referendum do Plenário.

Ou seja, a Ministra Relatora acatou a tese de inconstitucionalidade apresentada pelos Requerentes, concluindo que o Chefe do Poder Executivo não pode ser convocado e compelido a depor em CPI, sob pena de violação ao pacto federativo e ao princípio da separação dos Poderes.

A Ministra Relatora também desenvolve argumentos em resposta ao teor das manifestações de Senado, AGU e PGR, no que diz respeito a um alegado dever de cooperação e lealdade federativa e ao exercício da competência do Congresso Nacional em decorrência de se tratar de verbas federais.

Sobre o primeiro ponto, a Ministra Relatora pontua que, ainda que admitido o dever de os Governadores cooperarem com os trabalhos da CPI, seria o caso de a mesma buscar o acesso aos elementos de informação por meios menos gravosos (convite, requisição de

ADPF 848 MC-REF / DF

documentos, inspeções e auditorias, convocação de Secretários de Governo, oitiva na sede do governo estadual).

Sobre o segundo ponto, a natureza federal dos recursos repassados aos Estados, a Ministra Relatora assenta que essa circunstância não justifica a convocação de Governadores, pois a competência para julgar contas desses recursos é do TCU.

Sua Excelência solicitou à Presidência da CORTE a realização de sessão virtual extraordinária do Tribunal Pleno para deliberação do referendo da medida cautelar implementada monocraticamente.

É o relato do essencial.

A Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e 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 (ADI 1.635, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5/3/2004), sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, § 3º)

O ordenamento constitucional brasileiro consagrou novamente, dentro das funções fiscalizatórias do Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito, seguindo uma tradição inglesa que remonta ao século XIV, quando, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-1377), permitiu-se ao Parlamento a possibilidade de controle da gestão da coisa pública realizada pelo soberano (SANTAOLLA, Fernando. *El parlamento y sus instrumentos de información*. Madri: Edersa, 1982.p. 61).

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal previu que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém, foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistia, em regra, o juiz-investigador, tarefa essa deixada institucionalmente a cargo das Polícias

ADPF 848 MC-REF / DF

Civil e Federal e do Ministério Público, em face da adoção do processo acusatório, onde a separação entre o juiz e o órgão acusador é extremamente rígida.

Assim, em face da imprecisão legislativa há a necessidade de definição de dois pontos básicos na atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito: amplitude de seu campo de atuação e limites de seu poder investigatório.

Em relação à amplitude de seu campo de atuação, inicialmente deve ser salientado que o poder do Congresso de realizar investigações não é ilimitado, devendo concentrar-se em fatos específicos, definidos e relacionados ao Poder Público, pois como salientado por Francisco Campos,

“o poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito” (FRANCISCO CAMPOS. *Comissão parlamentar de inquérito – poderes do congresso – direitos e garantias individuais*. Revista Forense nº 195. p. 86).

Observe-se que a necessidade de criação das comissões com objeto específico não impede a apuração de fatos conexos ao principal (CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO. *As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 26. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 26), ou ainda, de outros fatos, inicialmente desconhecidos, que surgirem durante a investigação, bastando, para que isso ocorra, que haja um aditamento do objeto inicial da CPI (HC 71.039, Rel. Min. PAULO BROSSARD, decisão de 7/4/1994, RTJ 163/626).

Assim, podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso Nacional, não existindo autoridade geral das CPIs para exposição dos negócios privados dos indivíduos, quando inexistir nexo causal com a

ADPF 848 MC-REF / DF

gestão da coisa pública (ROBERTO ROSA. Limitações às comissões de inquérito do legislativo. *Revista de Direito Público*, nº 12, p. 58; FÁBIO KONDER COMPARATO. Comissão parlamentar de inquérito. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10, p. 62. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 140).

Nesse sentido, importante relembrarmos a histórica decisão da Corte Suprema Norte-americana, sob a presidência do Chief Justice Warren, onde se afirmou a impossibilidade de:

“pressupor que todo inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados atingidos. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição, de garantir que o Congresso não invada, injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião... As liberdades protegidas pela Constituição não devem ser postas em perigo na ausência de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica” (Watkins v. United States, 354 US 178 (1957). Relator o Chief Justice Warren. Vencido, o ministro Clark (8 × 1)).

Conforme já me manifestei em sede acadêmica, o exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro--orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias (*Direito Constitucional*, 37ª ed., Capítulo 10, item 2.5).

Porém, o caso em julgamento põe em discussão a divisão funcional do poder político, em especial as regras constitucionais que regulam e limitam as atribuições de cada um dos Poderes do Estado. E, por tratar especificamente de hipótese em que o Poder Legislativo da União

ADPF 848 MC-REF / DF

pretende a convocação de Governadores, põe-se em causa igualmente a autonomia e autogoverno dos Estados-membros, dentro do federalismo consagrado constitucionalmente.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, sejam da Câmara dos Deputados, sejam do Senado Federal ou do próprio Congresso Nacional, devem absoluto respeito à separação de poderes ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos.

No caso, o ato atacado pretendeu compelir os chefes dos Poderes Executivos de diversos Estados-membros ao comparecimento pessoal perante CPI, sob a alegação de que seu depoimento contribuiria com a elucidação de fatos de interesse da referida Comissão.

Como recorrentemente destaco, apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de “guerrilhas institucionais”, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismos de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*.

ADPF 848 MC-REF / DF

1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o *parti pris* de Montesquieu. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Sob essa perspectiva, a Jurisprudência da CORTE é firme no sentido da impossibilidade de convocação, por órgão do Poder Legislativo, dos chefes dos demais Poderes, fora das hipóteses constitucionais expressas, atenta contra o princípio da separação dos Poderes.

No julgamento da ADI 111 (Rel. Min. CARLOS MADEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/1989, DJ de 24/11/1989), o voto do Ministro Relator realçou ser da nossa tradição constitucional a opção por preservar a pessoa do Chefe do Poder Executivo da exigência de comparecimento pessoal perante órgão de Poder diverso. Nesse mesmo sentido: ADI 687, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 2/2/1995; ADI 2911, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2006; e ADI 3279, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011.

A particularidade do caso em julgamento está em que a CPI da Pandemia deliberou sobre a convocação de chefes de Poder de entes federativos diversos, no caso, Governadores de Estado, o que suscita um conflito com as normas básicas do federalismo e as atribuições das Casas Legislativas para a fiscalização dos Poderes Executivos de mesmo nível federativo.

A norma fundamental em nosso federalismo é a autonomia dos Estados-membros, que se caracteriza pela denominada *tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração*.

ADPF 848 MC-REF / DF

Os Estados-membros se *auto-organizam* por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, *caput*), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.

A autonomia estadual também se caracteriza pelo *autogoverno*, uma vez que é o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União; cabendo a análise da responsabilidade político-administrativa dos Governadores dos Estados-membros ao Poder Legislativo local.

Por fim, completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se *autoadministram* no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente.

Apenas excepcionalmente será admitido o afastamento dessa autonomia política, com a finalidade de preservação da existência e da unidade da própria Federação.

Trata-se das hipóteses de intervenção, estritamente autorizada pela Constituição Federal em rol taxativo, tanto da União nos Estados e Distrito Federal quanto dos Estados nos respectivos municípios ou da União nos municípios localizados em Território Federal (arts. 34 a 36 da CF). A intervenção consiste em medida excepcional de supressão temporária da autonomia de determinado ente federativo, que visa à unidade e preservação da soberania do Estado Federal e das autonomias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A adoção dessa medida extremada e excepcional de intervenção na autonomia política dos entes federados constitui ato privativo do Chefe do Poder Executivo, a quem caberá não apenas o decreto, mas igualmente a execução das medidas interventivas. Assim, no caso dos Estados-Membros, pela União, só poderá ser consubstanciado por decreto do Presidente da República (CF, art. 84, X); e no caso da intervenção

ADPF 848 MC-REF / DF

municipal, pelos Estados-Membros, por seus respectivos Governadores, certo que, na hipótese do art. 35, IV, da CF, depende também de ação julgada procedente pelo Tribunal de Justiça.

Ressalte-se ser de fundamental importância o tratamento restritivo dado ao instituto da intervenção (seja ela federal ou estadual), para a viabilização do próprio sistema federativo e da harmonia que deve preponderar nas relações entre as unidades da Federação, considerada a grave restrição que acarreta na autonomia dos entes federados, impondo que não se ampliem os casos de sua incidência para além daqueles autorizados, em *numerus clausus*, pelo constituinte federal.

Portanto, a intromissão de órgãos da União em assuntos afetos ao funcionamento da Administração Pública dos Estados é excepcional e constitucionalmente vinculada a hipóteses e procedimentos rigorosos e específicos.

Consequentemente, tal iniciativa da CPI esbarra na autonomia e autogoverno dos Estados-membros, sendo inconstitucional e incongruente admitir que o Poder Legislativo federal pudesse suplantar os Poderes Legislativos estaduais na tarefa de fiscalização do governo local, mediante a convocação dos Governadores, ainda que a pretexto de colher depoimento sobre assuntos de alegado interesse federal.

Essa possibilidade pressuporia uma espécie de sujeição de autoridades locais à União, o que não é absolutamente incompatível com o princípio federativo, independentemente dos meritórios propósitos da CPI instalada no Senado Federal para a elucidação de fatos de grande interesse social, relacionados à efetividade das políticas públicas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

A necessidade de cooperação entre diferentes níveis de governo, especialmente em matéria cuja competência constitucional é concorrente – como salientado pela CORTE em relação às ações de saúde pública, medidas sanitárias relacionados à pandemia do COVID-19 (ADI 6.341 MC, ADPF 672, entre outros julgados recentes) –, não legitima a exigência de comparecimento pessoal e forçado – convocação – dos Governadores perante a CPI da Pandemia.

ADPF 848 MC-REF / DF

Como salientado pela Ministra Relatora, trata-se de providência despicienda para a continuidade dos trabalhos da CPI, que poderá acessar as informações necessárias para a investigação por inúmeros outros meios, inclusive de maior efetividade, como a oitiva e coleta de dados junto a órgãos técnicos estaduais.

Como também anotado pela Relatora, a transferência de recursos federais para o financiamento de ações governamentais no âmbito dos Estados constitui circunstância indiferente para a delimitação do alcance da atuação da CPI, pois tais ações, tendo sido executadas pelos Governos Estaduais, ainda financiados por recursos federais, sujeitam-se à fiscalização e controle político perante as Assembleias Estaduais.

O controle externo, de caráter financeiro e contábil, a cargo do Tribunal de Contas da União caracteriza uma instância autônoma e distinta de fiscalização, inconfundível, portanto, com os poderes de investigação titularizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Nesse ponto, registro uma breve RESSALVA em relação à Ministra Relatora, especificamente quanto ao item 4 da ementa de sua decisão e ao parágrafo conclusivo do item 13 da fundamentação, na medida em que pode permitir a interpretação de que as atribuições do TCU limitariam o alcance das investigações parlamentares, supondo-se uma contraposição entre as atribuições do Congresso Nacional e a competência do TCU para o exercício do controle externo.

Entendo que a competência do TCU para julgar contas sobre recursos públicos não exclui a ampla possibilidade de a CPI tratar de fatos relacionados à utilização desses mesmos recursos, respeitado, entretanto, o princípio federativo – CLÁUSULA PÉTREA de nossa Constituição Federal (CF, art. 60, §4º, inciso I).

Feita essa ressalva, ACOMPANHO a eminente Ministra Relatora, ROSA WEBER, para REFERENDAR a medida cautelar implementada pela decisão monocrática de Sua Excelência.

É o voto.

28/06/2021**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

ADPF 848 MC-REF / DF

	GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de Referendo de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 848/DF proposta pelos Senhores Governadores de vários Estados-membros da federação em face de requerimentos de convocação para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, instalada no Senado Federal.

O processo conta com a Relatoria da eminente Ministra Rosa Weber, que, em 21.06.2021, deferiu o pedido de Medida Cautelar “*suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo*”.

Acompanho o voto da eminente Relatora. Faço-o, contudo, com 2

ADPF 848 MC-REF / DF

(duas) ressalvas de fundamentação que a seguir exponho.

A Relatora labora em acerto quando identifica, no ordenamento jurídico, dispositivos legais que evidenciam que o “**dever de testemunhar não recai sobre todas as pessoas com o mesmo grau de intensidade**” (fl. 8); sendo exato, também, que com o dever de testemunhar perante Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) não poderia suceder de modo diverso.

Não obstante a expressa dicção constitucional do art. 58, § 3º, CF que defere às CPIs os “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, a existência de outros Poderes constitucionais em igual posição de dignidade (art. 2º, CF), e outras normas de igual hierarquia, aconselha trabalho de harmonização regido pelo **princípio da concordância prática**, que “*tem apelo nos casos de conflito entre normas constitucionais, quando os seus programas normativos se entrecrocaram. O critério recomenda que o alcance das normas seja comprimido até que se encontre o ponto de ajuste de cada qual segundo a importância que elas possuem no caso concreto*”. (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva/IDP, 2019, p. 94).

E nesse diapasão se orientou Medida Cautelar sob Referendo quando vislumbrou naquelas prerrogativas institucionais vocacionadas a “*garantir a independência e autonomia do Poder Legislativo em face dos demais poderes da República*” (fl. 9), um fundamento suficiente para conduzir à assertiva que os **membros do Congresso Nacional** não podem ser submetidos ao regime geral de testemunho mediante **convocação**, sendo para tanto mais adequado o instrumento do **convite**.

Semelhantemente, apontou-se que as várias prerrogativas institucionais do cargo de **Presidente da República** – destinadas a preservar a “sua autonomia e independência perante os demais Poderes”, do que são exemplos os §§ 3º e 4º do art. 86, CF – delineiam uma dignidade institucional a essa magistratura que sugeriria implausível preconizar que o Chefe do **Poder Executivo federal** pudesse ser objeto de convocação para testemunhar em CPI (fls. 10-11). Em arremate, a Relatora consignou que a impossibilidade jurídica da convocação de Chefe do

ADPF 848 MC-REF / DF

Poder Executivo adviria da letra do art. 50, *caput* e § 2º e art. 58, § 2º, III, CF:

“Além de tais prerrogativas titularizadas pelo Chefe do Poder Executivo da União, resulta claro da mera leitura do texto constitucional que o Presidente da República não pode ser convocado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, para prestar informações, pessoalmente, no âmbito daquelas Casas Legislativas. É o que emerge dos arts. 50, *caput* e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, com o seguinte teor:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Art. 58. (...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;”

Como se vê, o texto constitucional arrola expressamente os agentes estatais sujeitos à convocação pelas Casas Legislativas

ADPF 848 MC-REF / DF

da União e suas respectivas Comissões (CF, arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III). E, ao fazê-lo, restringe o alcance dessas convocações, ao aludir apenas aos Ministros de Estados e agentes públicos diretamente subordinados à Presidência da República.

Configurada, a meu juízo, omissão constitucional voluntária e consciente do legislador constituinte, ao não incluir a figura do Presidente da República entre os arrolados, assegurando a autonomia e a independência do Chefe do Poder Executivo da União em face das Casas Legislativas do Congresso Nacional.” (fls. 11-12)

Aqui manifesto uma **primeira ressalva de fundamentação**. Com as vênias de estilo, tenho que a situação versada nesta ADPF não se coloca no campo de incidência do art. 50, *caput* e § 2º e do art. 58, § 2º, III, CF.

Para o perceber, convém recobrar que as **funções** que o Poder Legislativo deve desempenhar não se confundem com os **poderes** que para tanto lhe são conferidos pelo sistema constitucional de dado país.

A **função** de proceder à **fiscalização** da administração pública, traduzida, por exemplo, no inciso IX, art. 49, CF (pelo critério orgânico “... do Poder Executivo”), pode ser desempenhada por uma série de instrumentos políticos e jurídicos, os **poderes**, expressamente encartados em normas de competência ou derivados da própria **função** (=missão a realizar).

A distinção encontra correspondente próximo no par conceitual “normas de tarefa” (*Aufgabennormen*) e “normas de competência” (*Kompetenznormen*), muito caro à dogmática constitucional, que relembra ser usual que um mesmo dispositivo possa compreender, simultaneamente, ambas dimensões. (JAGMETTI, Riccardo. “Kommentar zu Art. 22-quarter aBV”. In: **Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874**. Zurique; Berna: Helbing & Lichtenhahn, 1987, n. 5).

Dimensões das quais parecia muito cômico Pimenta Bueno, em seu comentário à Constituição Imperial de 1824, que identificou com muita

ADPF 848 MC-REF / DF

nitidez uma **função de fiscalização** própria ao órgão que exercia o Poder Legislativo, a Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado): essa função de *“inspeção geral ou permanente”* não seria literalmente inscrita no texto constitucional imperial, sendo antes deduzida da **função legislativa** e da missão de **manter Constituição**, prevista no inciso IX de seu art. 19: *“É da atribuição da Assembleia Geral”*: (...) IX. *“Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação”*:

“O art. 19, § 9º da Constituição confirma uma atribuição que o direito de fazer as leis por certo importa; ele inclui necessariamente o **direito de inspecionar**, de examinar se elas são ou não fielmente observadas (...).

Cada poder deve, com efeito, ter as faculdades legais necessárias para satisfazer sua missão; a Assembleia Geral tem a missão de efetivamente dar boas leis à sociedade; é consequente que desempenhe a missão conexa de fazê-las práticas e reais. (...)

Este **direito de inspeção** em todo e qualquer tempo, em que o poder Legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou; é uma garantia, um exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do governo representativo, que sem ele não se poderia manter.” (PIMENTA BUENO, José Antônio [Marquês de São Vicente]. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857)**. São Paulo: Ed. 34, 2002, n. 125, p. 168)

Fiscalização que poderia ser levada a efeito por meio de diversas técnicas, como *“o **direito de interpelação**, que é inseparável ou conjunto com esta atribuição, ou o **direito de pedir esclarecimentos** ou detalhes de um ato ou serviço administrativo qualquer, direito que pertence a cada um dos representantes da nação”*. Outrossim, a função de fiscalização também pode ser exercida *“por meio de **comissões** ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira”*, e

ADPF 848 MC-REF / DF

mediante o mais drásticos dos remédios, da Constituição de 1824, a **responsabilização ministerial** (PIMENTA BUENO, José Antônio [Marquês de São Vicente]. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857)**. São Paulo: Ed. 34, 2002, n. 127, p. 169).

Com a República, o principal esforço da Constituição de 1891 foi no sentido de precisar que a permanência dos Ministros em seus postos não depende das Casas do Congresso, e sim, exclusivamente, da vontade do Presidente da República, de quem são “*agentes de sua confiança*” (art. 49).

Uma ideia rígida de separação dos poderes justificara essa segregação rígida de papéis, que também encontrava tradução – e desenvolvimento – em dispositivo que previa a perda do mandato a Deputado ou Senador que aceitasse o cargo de Ministro de Estado (art. 50), e na regra que proibia os Ministros de Estado de comparecer às sessões do Congresso – franqueando a comunicação pessoal apenas nas “conferências com as Comissões”. (art. 51) (UCHÔA, João Barbalho Cavalcanti. **Constituição Federal Brasileira – Comentários**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902, pp. 200-207).

A possibilidade de convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre determinado assunto e a capitulação de **crime de responsabilidade** ao não atendimento, foi inaugurada com a Constituição de 1934 (art. 37), e ampliada na Constituição de 1946, que franqueou o mesmo instrumento às **Comissões** da Câmara e do Senado (art. 54).

Sob a vigência da Constituição de 1988, o *caput* e o § 2º do art. 50 deferem às Casas do Congresso, e suas Comissões, aquilo que o direito comparado descreve como **poder de indagação e poder de interpelação**. Pelo **primeiro**, o Parlamento pode se certificar se determinada ação ou fato imputado ao Governo realmente fora realizado, bem como quais razões animou a fazê-lo; mais que meramente deduzir um pedido por informações, os parlamentares objetivam, com isso, “provocar uma tomada de posição por parte do governo” (BARILE, Paolo. **Istituzioni di Diritto Pubblico**. 15ª Ed. Pádua: Cedam, 2016, p. 253).

Pelo exercício do **segundo**, exsurge um respectivo **dever de presença**

ADPF 848 MC-REF / DF

da autoridade: “o dever de presença implica a obrigação ‘de dar satisfação’, uma vez que um estar sentado meramente mudo seria sem sentido. Ele obriga à informação ampla, precisa e de acordo com a verdade”, consoante Hartmut Maurer explana o art. 43, I, da Lei Fundamental (MAURER, Hartmut. **Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais** [6ª Ed. alemã]. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018, p. 531).

A previsão de que um agente público deve comparecer **pessoalmente** para prestar informações, e que esse agente é o **Ministro de Estado** (ou titular de órgão diretamente subordinado, um equivalente funcional), que tem a elevada função de auxiliar o Presidente da República no exercício do Poder Executivo (art. 76, CF/88), desenvolvendo atribuições de coordenação e supervisão de órgãos e entidades de sua área de competência (art. 87, parágrafo único, III, CF/88), **diz muito sobre a prerrogativa do art. 50, CF/88.**

É sempre fundamental, no ponto, não esquecer a célebre advertência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha: “**o controle parlamentar é controle político, não controle supra-administrativo**” (*Die parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle* – BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11 und 15/83 - BVerfGE 67, 100, n. 177). São materialidades diversas, as do controle político e do controle administrativo, porque servem a fins também distintos.

O controle parlamentar não se interessa diretamente por aprimoramento administrativo, precisão no acompanhamento da execução orçamentária, redução dos gastos públicos: apenas se tais tópicos forem suficientes para canalizar a opinião pública no contexto político-partidário. No exercício da prerrogativa de interpelação, as Casas do Congresso ou suas Comissões buscam influir na **formação da vontade política, na condução dos negócios públicos** (função de direcionamento político).

Bem examinadas as coisas, trata-se de uma concessão realista ao postulado da impessoalidade do “governo das leis e não dos homens”

ADPF 848 MC-REF / DF

que informa tão marcadamente o constitucionalismo moderno: porque demandas concretas como a implementação de políticas públicas, a melhora do bem-estar da população e prestações materiais do gênero não se realizam autonomamente. Elas dependem de pessoas concretas, com interesses e preferências, e que são responsivas aos contrapesos do controle parlamentar, que nesse campo específico ganhou a adequada epígrafe de “*personnel power*” (CHAFETZ, Josh. **Congress’s Constitution: legislative authority and the separation of powers**. New Haven: Yale, 2017, p. 78).

Sob esse escopo se coloca o exercício dos poderes de indagação e de interpelação do art. 50, *caput* e § 2º, da Constituição, **que, no marco republicano atual, não se restringem a instrumento de fiscalização da Administração Pública**. Tanto que o dever de presença é suportado por Ministro de Estado, que se ocupa da alta direção administrativa ao mesmo passo em que faz interface com a política.

Assim, o endereçamento dos pedidos de informação aos Ministros de Estado (§ 2º do art. 50, CF/88) e o dever de comparecimento pessoal por parte dos mesmos (*caput* do art. 50, CF/88), guardam perfeita harmonia com a posição que ocupam tais agentes (arts. 76 e 87, CF/88). E a regra do art. 58, §2º, III, CF, ao prever que às Comissões cabe “convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições” revela-se meramente expletiva.

Desse estado de coisas, é seguro afirmar que a ausência de menção ao Presidente da República no art. 50, *caput* e § 2º e do art. 58, § 2º, III, CF não fundamenta a isenção da obrigatoriedade de testemunhar perante comissão parlamentar de inquérito, como se afirma na Medida Cautelar ora em Referendo: “*o texto constitucional arrola expressamente os agentes estatais sujeitos à convocação pelas Casas Legislativas da União e suas respectivas Comissões (CF, arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III). E, ao fazê-lo, restringe o alcance dessas convocações, ao aludir apenas aos Ministros de Estados e agentes públicos diretamente subordinados à Presidência da República*” (fl. 12). (grifei)

Não fundamenta porque o art. 50 da CF/88 não dispõe sobre

ADPF 848 MC-REF / DF

convocações de CPI. Nos termos da afirmação transcrita, não se admitiria a convocação de diretores ou empregados de sociedade de economia mista ou de empresa pública. Tampouco agentes públicos de outras entidades da Administração Pública indireta – autarquias, fundações – igualmente não precisariam comparecer. Também cidadãos sem vínculos com a administração – aos quais por óbvio não é prometida a sanção de crime de responsabilidade pela inobservância do dever de presença do art. 50, CF/88 – ver-se-iam imunes às convocações das CPIs.

Ora, se é verdade que realizar uma interpretação sistemática significa construir uma norma compatível com todas (CHESSA, Omar. “Non manifesta infondatezza versus interpretazione adeguatrice?”. In: D’AMICO, Marilisa; RANDAZZO, Barbara (orgs.). **Interpretazione conforme e tecniche argomentative**. Turim: Ed. Giappichelli, 2009, p. 272), a norma construída no voto da eminente Relatora tem o efeito de reduzir drasticamente a abrangência do poder das CPIs para fazer convocações, e se coloca em clara rota de colisão em relação à jurisprudência desta Corte, quanto ao ponto. Os danos ao Congresso Nacional são ainda maiores quando se raciocina em perspectiva comparada: nos Parlamentos do Ocidente, as funções de controle e fiscalização parecem ter superado em importância, nos últimos tempos, a tradicional função legislativa (ÁLVARES, Elviro Aranda. “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”. In: **Teoría y Realidad Constitucional**. n. 19, 2007, pp. 105–134).

É fundamental assinalar que o silêncio em relação ao Presidente da República, no art. 50, CF/88, traduz, sobretudo, uma **regra de limitação** ao exercício das pretensões de endereçamento político do controle parlamentar. Limita esse poder ao colocar o Ministro de Estado (ou titular de órgão diretamente vinculado à Presidência) como ponto de corte à prerrogativa de interpelação do Congresso Nacional. A regra procura tornar operacional o exercício do Poder Executivo, que ficaria deveras afetado com seguidas convocações do Presidente da República para prestar esclarecimentos nas várias Comissões existentes na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

ADPF 848 MC-REF / DF

Por tudo isso, da posição que ocupa no cume do Poder Executivo, e da garantia de independência deste frente aos demais Poderes (**art. 2º, CF/88**) – o que encontra expressão nas diversas prerrogativas recordadas no voto da Senhora Relatora – tem-se fundamento suficiente para se explicar porque o Presidente da República não pode ser objeto de convocação para testemunhar em CPI, revelando-se absolutamente desinfluentes para tanto os arts. 50, *caput* e § 2º e 58, § 2º, III, CF/88.

A propósito, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88) isenta não apenas o Presidente da República do alcance das convocações de CPI, mas também **membro do Poder Judiciário**, consoante prelecionou o eminente Ministro Cezar Peluso:

“2. É caso de liminar. A leitura do requerimento aprovado de convocação do paciente para depor perante a CPI não deixa dúvida de que sua motivação se prende, por conta do número aparentemente elevado das respectivas ordens, à necessidade de “informações e esclarecimentos acerca de autorizações para realização de interceptações telefônicas” (fls. 15 e 16), ou seja, sobre a prática de atos tipicamente jurisdicionais no exercício das funções de Juiz Titular da Vara Criminal da comarca de Itaguaí/RJ. Tal convicção é reforçada pelos termos do segundo ofício. Diante da resposta do magistrado, que havia declinado do que considerou mero “convite” para se pronunciar sobre os processos em que atua (fls. 18), o novo ofício comunica-lhe que tal justificativa “não foi aceita” pela CPI, além de deixar manifesto o caráter coercitivo da nova convocação, sob cominações tidas por legais (fls. 30). Ora, caso o interesse da Comissão não fosse apenas questionar atos jurisdicionais praticados pelo paciente, outros eventuais motivos da sua convocação, que, à evidência, enquanto legítimos deveriam constar do requerimento até para efeito de fundamentação necessária da deliberação, teriam sido esclarecidos na oportunidade, ou alguma feita. Havendo, pois, à míngua de outra perceptível, nítida relação entre a convocação do Juiz e os atos jurisdicionais por ele praticados, força é dar logo pela

ADPF 848 MC-REF / DF

aparência de grave ilegalidade daquela e pelo óbvio risco de dano irreparável a esse. É que, conforme velha, aturada e conhecida jurisprudência desta Corte, decisões judiciais só podem, como objeto de controle de sua legitimidade, ser revistas no âmbito dos remédios jurídico-processuais e pelos órgãos jurisdicionais competentes, ou, em caso de suposto desvio ou abuso, pelas instâncias das correspondentes corregedorias, em procedimento próprio. **Assim como não pode o Judiciário submeter nenhum membro do Poder Legislativo a procedimento em que seja obrigado, sob cominações adequadas à condição de testemunha ou de acusado, a prestar “informações e esclarecimentos” sobre votos que, em certo sentido ou número, haja dado no Parlamento, no exercício legítimo da sua função política, tampouco pode o Legislativo, ainda que por via de Comissão Parlamentar de Inquérito, controlar a regularidade ou a legalidade de atos jurisdicionais, obrigando magistrado a dar, além das que constam dos autos, outras razões de sua prática, ou a revelar as cobertas por segredo de justiça, que uma e outra coisas ofendem, de modo grosseiro e frontal, o princípio constitucional da separação e independência dos poderes.** (HC 96.549 – MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 28.10.2008).

No mesmo sentido:

HABEAS CORPUS PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial caracteriza indevida ingerência de um poder em outro. Habeas deferido. (HC 80.089, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. em 21.06.2000, DJ de 29.09.2000)

HABEAS CORPUS. CPI DOS BINGOS. ATO JURISDICIONAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. O acerto ou

ADPF 848 MC-REF / DF

desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II). 2. HC deferido. (HC 86.581, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. em 23.02.2006, DJ de 19.05.2006)

As considerações lançadas acima têm consequências para a fundamentação do deferimento do pedido deduzido nesta ADPF. No âmbito dos Estados-membros, os Governadores não podem ser convocados para testemunhar em CPI Estadual com esteio na cláusula da separação dos poderes (art. 2º, CF). Mas no que toca à convocação de **Governador** por CPI do Congresso Nacional – sendo este o caso da CPI da Pandemia, ora em questão – a impossibilidade jurídica da convocação dá-se com fundamento na **autonomia política dos entes federados** (art. 1º c/c art. 18, CF/88).

No âmbito norte-americano, cuja Constituição de 1787 não prevê expressamente a instituição de comissões parlamentares de inquérito, o poder de investigação do Congresso Nacional deu-se de modo funcionalmente conexo ao respectivo campo de atribuição legislativa (**McGrain v. Daugherty**, 273 U.S. 135, 1927: “*It is to be presumed that the object of the Senate in ordering such an investigation is to aid it in legislating*”).

Entre nós, lecionou José de Oliveira Baracho que “*A investigação parlamentar é toda investigação ordenada pela Câmara, com objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a certo fim. É um instrumento eficaz, através do qual a Câmara exerce sua função específica. Esta investigação não afeta o princípio da divisão dos poderes, desde que as Comissões de Investigação não exerçam funções distintas das correspondentes Câmaras Legislativas.*” (BARACHO, José de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 3).

Pois bem, esse limite ao poder de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, extraído do “princípio da divisão dos

ADPF 848 MC-REF / DF

poderes”, tem extensão não apenas horizontal – do qual cuidou-se acima – mas também **vertical**: o **princípio federal** (ROSENFELD, Michel. DORSEN, Norman. SAJÓ, András. **Comparative Constitutionalism: cases and materials**. 2ª ed. St. Paul: West, 2010, p. 384).

Assim, para além do conhecido condicionamento oriundo da separação dos poderes, como já mencionado, e dos direitos fundamentais dos investigados – do que dá exemplo vasta produção jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal –, há de se observar as atribuições materiais e legislativas de cada ente político. Na lição de Harmut Maurer:

“O direito de investigação do parlamento federal e de suas comissões de investigação limitação ao âmbito de competência da federação. Assuntos que caem no âmbito estadual (inclusive na administração comunal) não devem ser incluídos, a não ser que eles alastrem para o âmbito federal, mas também então somente à medida que a relação com a federação existe. Em conformidade, as comissões de investigação dos parlamentos estaduais estão limitadas ao âmbito de competência do respectivo estado.” (MAURER, Hartmut. **Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais** [6ª Ed. alemã]. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018, p. 538)

O equacionamento do poder investigatório de Parlamento do ente central com os direitos de auto-organização dos entes subnacionais (ou vice-versa) não revela solução uniforme no direito comparado, dadas as especificidades político-jurídicas de cada arranjo federal. Assim, no âmbito do Canadá, há decisão de uma Suprema Corte estadual (Província de Prince Edward Island) que asseverou que servidores federais de agência do ente central não são imunes à convocação por parte de comissão de inquérito estadual – em caso em que se considerou que o objeto da investigação era de competência legislativa do respectivo ente estadual (**Canada (Attorney General) v. MacPhee**, 2003, 221 Nfld. & P.E.I.R. 164, Supreme Court of the Province of Prince Edward Island).

ADPF 848 MC-REF / DF

Por seu turno, na **Austrália**, J. R. Odgers noticia prática parlamentar sedimentada que conclui inconstitucional obrigar deputados estaduais e demais membros dos governos estaduais a obrigatoriamente contribuir com a instrução probatória de inquéritos legislativos desenvolvidos no **Senado da Austrália**, citando o Relatório do *The Select Committee on the Victorian Casino Inquiry* (1996) (ODGERS, J. R. **Australian Senate Practice**. 13ª ed., atualizada por Harry Evans e Rosemary Laing – Clerk. Canberra: Department of the Senate, 2012, p. 77).

Da prática do Senado não destoa a *House of Representatives* da Austrália, que desde 1953 adota a postura de não citar Ministro ou servidor público estadual para compulsoriamente fornecer documentação ou produzir testemunho; a prática é a do simples convite. (ELDER, D. R. **House of Representatives Practice**. 7ª Ed. Canberra: Department of the House of Representatives, 2018, p. 701)

Nos Estados Unidos, apesar de a Suprema Corte não possuir precedente específico sobre o tema, registra-se o **United States v. Owlett** (US District Court for the Middle District of Pennsylvania - 15 F. Supp. 736), no qual se decidiu que uma CPI deve permanecer circunscrita ao seu campo de ação legislativa:

“A tentativa (...) de investigar uma agência puramente federal é uma invasão dos poderes soberanos dos Estados Unidos da América (...) O poder de investigação de um órgão legislativo é limitado para obter informações sobre assuntos que se enquadram em seu próprio campo de ação legislativa” (*The attempt (...) to investigate a purely federal agency is an invasion of the sovereign powers of the United States of America (...) The investigatory power of a legislative body is limited to obtain information on matters which fall within its proper field of legislative action*).

Semelhante necessidade, a exigência de nexo temático entre as atribuições legislativas do órgão legislativo requerente da documentação e o órgão requisitado, foi recentemente afirmada em julgado do

ADPF 848 MC-REF / DF

Bundesverwaltungsgericht alemão (**BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 02.09.2019**):

“37. O objeto de investigação formulado por um parlamento estadual deve ter uma pertinência estadual, ou seja, deve respeitar os limites de competência (art. 30, LF) emanados do princípio federativo da Lei Fundamental (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. September 1993 - 2 BvR 1666 e 1667/93 - NVwZ 1994, 54 (55); BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1988 - 7 C 37.87 - BVerwGE 79, 339 (342 f.); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178, 1179 e 1191/86 - BVerfGE 77, 1 (44) para o caso contrário). A criação de uma comissão de inquérito por um parlamento estadual pode, em particular, servir para controlar o governo e as autoridades do Estado. Consequentemente, a atribuição investigatória de uma comissão de inquérito estadual não pode se estender a elementos probatórios (jurídicos ou políticos) federais (BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1.99 - BVerwGE 109, 258 (266)), nem visar o controle das autoridades de outros Estados.” (*“Der von einem Landesparlament formulierte Untersuchungsgegenstand muss einen Landesbezug aufweisen, hat also die sich aus dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes ergebenden Kompetenzgrenzen (Art. 30 GG) zu wahren (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. September 1993 - 2 BvR 1666 und 1667/93 - NVwZ 1994, 54 <55>; BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1988 - 7 C 37.87 - BVerwGE 79, 339 <342 f.>; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178, 1179 und 1191/86 - BVerfGE 77, 1 <44> für den umgekehrten Fall). Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch ein Landesparlament kann insbesondere der Regierungs- und Behördenkontrolle im Land dienen. Demzufolge darf sich der Untersuchungsauftrag eines Landesuntersuchungsausschusses nicht auf bundesrechtliche oder bundespolitische Beweisthemen erstrecken (BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1.99 - BVerwGE 109, 258 <266>) oder auf die Kontrolle der Behörden anderer Bundesländer zielen”).* (**BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss**

ADPF 848 MC-REF / DF**vom 02.09.2019)**

A despeito de toda a complexidade que a estrutura política federal introduz no controle de atos de comissões parlamentares de inquérito, penso que, para o caso presente, a Relatora equacionou com maestria a questão constitucional em julgamento, com apoio no **princípio da lealdade à federação**, também de origem alemã (fls. 16-19), em jurisprudência pertinente ao assunto, o **MS 31.689-MC**, de Rel. do Min. Marco Aurélio (j. 15.11.2012), que concedeu a ordem para Governador de Estado não precisar atender à convocação para depor em CPI do Congresso Nacional.

Dessa forma, acompanho a eminente Relatora quanto à impossibilidade de convocação de chefe de Poder Executivo estadual com fundamento na autonomia política dos entes federais (art. 1º c/c art. 18, CF).

A seguir, manifesto uma **segunda ressalva de fundamentação**. Com as vênias de estilo, externo compreensão diversa quanto ao fundamento expendido às fls. 22-26, que articula com invasão de atribuições exclusivas do Tribunal de Contas da União (TCU), dentre as quais aquela de julgar contas das verbas repassadas pela União (art. 71, II, CF). Pelo quanto já avançado acima, não me parece que o Congresso Nacional, quando convoca Governadores, procede ao conhecimento das contas de convênios.

O controle desenvolvido por Comissão de Inquérito se trata de controle político, parlamentar, que em muito se distancia daquele controle financeiro, orçamentário e patrimonial previsto nos art. 70 e art. 71, CF/88, titularizado pelo mesmo Congresso, para o que é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. **“O controle parlamentar é controle político, não controle supra-administrativo”** (*Die parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative Überkontrolle* – BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11 und 15/83 - BVerfGE 67, 100, n. 177).

Ante todo o exposto, **acompanho** o ilustrado voto da eminente

ADPF 848 MC-REF / DF

Ministra Rosa Weber, **com as ressalvas de fundamentação expostas e agora resumidas:**

1) O art. 50, *caput* e § 2º e o art. 58, § 2º, III, CF/88 veiculam os **poderes de indagação** e de **interpelação**, mediante os quais as Casas do Congresso Nacional, ou suas Comissões, buscam influir na condução política do país (função de direcionamento político), não podendo ser reduzidas à função de fiscalização. A ausência de menção ao Presidente da República em tais dispositivos é desinfluyente para fundamentar a imunidade dessa magistratura às convocações de Comissão Parlamentar de Inquérito, revelando-se suficiente para tanto o princípio da separação dos poderes.

2) O controle parlamentar é antes de mais nada controle político. Não se sobrepõe ao controle administrativo e, também por isso, não invade ou usurpa atribuições do Tribunal de Contas da União. A vedação para que a CPI em questão investigue assuntos relacionados à realidade político-administrativa dos Estados-membros, e a correlata impossibilidade jurídica da convocação de Governadores para depor na condição de testemunha ou de investigado, dá-se com fundamento na **autonomia política dos entes federados** (art. 1º c/c art. 18, CF/88).

É como voto

28/06/2021**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

ADPF 848 MC-REF / DF

	GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:HUGO SOUTO KALIL
ADV.(A/S)	:GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	:FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
ADV.(A/S)	:THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Os Governadores do Distrito Federal e dos Estados de Alagoas, do Amazonas, do Amapá, da Bahia, do Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, do Pará, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de Santa Catarina, de São Paulo, de Sergipe, de Tocantins e do Acre ajuizaram esta ação de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra os requerimentos de convocação dos Governadores de nove Estados e do Distrito Federal, para prestarem depoimento perante a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito do Senado Federal com o objetivo de apurar “ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil”

ADPF 848 MC-REF / DF

(CPI da Pandemia).

Adoto, no mais, o preciso relatório da ministra Rosa Weber.

Acompanho a Relatora, todavia por fundamento diverso do adotado por Sua Excelência.

Ressalto, de início, que entendo ter a CPI poderes investigativos para analisar suposta malversação de verbas públicas federais, mesmo em casos no quais repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e/ou aos Municípios, assim como ser dever do Governador prestar depoimento quando na condição de testemunha. Desaprovo, contudo, eventual ameaça de lhe ser decretada a indisponibilidade de bens ou a prisão. Defendo, ainda, o tratamento respeitoso e a deferência que o relevante cargo ocupado exige.

Uma vez instalada a comissão, compete-lhe apurar de forma adequada também eventuais desvios de verbas públicas federais, mantidos, na forma da jurisprudência firmada nesta Corte, alguns de seus poderes investigativos.

A primeira questão que se põe é: uma CPI de âmbito federal pode investigar malversação de verbas públicas federais repassadas a outros entes e por eles aplicadas?

Entendo que sim, pois, nesse caso, há nítido interesse da União, em razão de as verbas serem federais, embora repassadas aos Estados e ao Distrito Federal, uma vez que não foram incorporadas ao patrimônio destes. Decorre daí o dever dos entes subnacionais de prestarem contas também ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria-Geral da União, por exemplo, e não apenas aos órgãos de controle locais.

Aliás, se tais fatos constituírem crimes, a investigação e apuração

ADPF 848 MC-REF / DF

caberá aos órgãos de persecução penal federais, Ministério Público Federal e Polícia Federal, da mesma forma que o julgamento de eventuais delitos cometidos por agentes públicos estaduais e/ou municipais competirá à Justiça Federal.

Rememoro, a título de exemplo, o caso do ex-governador Wilson Witzel, cujo processo corre na Justiça Federal do Rio de Janeiro (e não na estadual), na medida em que o crime imputado teria resultado em lesão a bens e/ou interesses da União (CF, art. 109, IV), com suposta malversação de verbas federais.

Ou seja, se houve repasse de recursos públicos federais a governos estaduais e ao distrital, remanesce a competência da Justiça Federal para exame e apuração. Em se tratando de governador, a atribuição recai sobre o Superior Tribunal de Justiça, que, diga-se, também integra o Poder Judiciário da União.

Ressalto que, na CPI, o Legislativo exerce função, em parte, atípica, visto que dispõe de poderes investigativos próprios das autoridades judiciárias no campo da indagação probatória. Excluem-se porém, outras prerrogativas outorgadas a magistrados e tribunais, tais como decretação de indisponibilidade de bens (MS 23.446, Relator o ministro Ilmar Galvão) ou prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (HC 71.279, Relator o ministro Celso de Mello, j. em 17 de março de 1994).

Nesse sentido, cito precedente elucidativo do ministro Celso de Mello, resumido na seguinte ementa:

O direito de investigar – que o ordenamento constitucional brasileiro atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (CF, art. 58, § 3º), tem, **no inquérito parlamentar**, o instrumento mais significativo de sua concretização.

A Constituição da República, **no entanto**, ao outorgar às

ADPF 848 MC-REF / DF

Comissões Parlamentares de Inquérito “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**” (art. 58, § 3º), claramente **delimitou** a natureza de suas atribuições institucionais, **restringindo-as**, unicamente, ao campo da **indagação probatória**, com absoluta **exclusão** de **quaisquer** outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, **inclusive** aquelas que decorrem do **poder geral de cautela** conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar.

(MS 23.452, Plenário, Relator o ministro Celso de Mello, j. em 16 de setembro de 1999)

Na linha do que consignado no referido MS 23.452, CPI federal obviamente tem competência, ainda, para “indagação probatória” quanto a possível malversação de recursos públicos federais, mesmo que estes tenham sido repassados a Estado, ao Distrito Federal e a Município.

O repasse, por si só, não transmuda nem altera a natureza da verba, que continua sendo da União, produto de arrecadação de tributos federais.

Também não prospera a tese segundo a qual apenas o Tribunal de Contas da União pode investigar tais fatos por ser órgão auxiliar do Poder Legislativo. Destaco, a respeito, entendimento firmado pelo Supremo no HC 100.341, Relator o ministro Joaquim Barbosa, j. em 4 de novembro de 2010, e no MS 23.652, Relator o ministro Celso de Mello, j. em 22 de novembro de 2000, e, ainda o consignado na seguinte ementa:

Impende referir, ainda, que a existência simultânea de investigações já instauradas por outros órgãos estatais (como o Departamento de Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Defesa, a Infraero e a ANAC) não impede que as Casas do Congresso Nacional promovam

ADPF 848 MC-REF / DF

inquéritos parlamentares, pois estes – tal como tem sido reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 177/229, Rel. Min. Celso de Mello, *v.g.*) – **possuem independência em relação aos procedimentos investigatórios em curso perante outras instâncias de Poder:**

“Autonomia da investigação parlamentar.

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, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. Doutrina. Precedente: MS 23.639-DF, rel. Min. Celso de Mello (Pleno).” (RTJ 180/191-193, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

(MS 26.441 MC, Relator o ministro Celso de Mello, j. em 29 de março de 2007 – grifos no original).

O Tribunal de Contas da União, aliás, possui expressa previsão de competência fiscalizatória quanto a “recursos repassados pela União mediante convênio, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estados, ao Distrito Federal ou ao Município”, conforme o art. 71, VI, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou

ADPF 848 MC-REF / DF

outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
(Grifei)

Sob tal ângulo, na medida em que ele é órgão integrante do Legislativo (CF, art. 71, *caput*), com competência para fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados “a Estado, ao Distrito Federal ou a Município” (CF, art. 71, VI), é consuetudo que o Legislativo federal (Congresso Nacional ao qual o TCU auxilia) não só pode como deve proceder a tal fiscalização.

Em outras palavras, é louvável que o constituinte tenha se preocupado com as contas públicas. Por isso ressaltou a relevância do Tribunal de Contas da União, que presta auxílio ao Congresso Nacional.

Entretanto, não quis dizer, em absoluto, que se excluísse do cenário constitucional a competência direta do Congresso Nacional (ou mesmo da Controladoria-Geral da União) para fiscalizar a destinação de recursos da União, pouco importando que tenham sido repassados para melhor e/ou específica aplicação a outros entes federativos. O que importa é a origem da verba, pública e federal.

Observe que hoje em dia, mais do que nunca, há dever de transparência das contas públicas. Por meio dela, é possível se dar concretude à adequada responsabilização dos entes na gestão dos recursos.

No cenário internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assinala diversos benefícios da transparência orçamentária. Destaco-os a seguir:

a) **Prestação de contas:** a clareza sobre o uso dos fundos públicos é necessária para que os representantes e funcionários públicos sejam responsáveis pela eficácia e eficiência;

ADPF 848 MC-REF / DF

b) **Integridade:** Os gastos públicos são vulneráveis não apenas ao desperdício e uso indevido, mas também à fraude. “A luz solar é a melhor política” para prevenir a corrupção e manter altos padrões de integridade no uso de fundos públicos.

c) **Inclusividade:** As decisões orçamentárias podem afetar profundamente os interesses e os padrões de vida de diferentes pessoas e grupos da sociedade; a transparência envolve um debate informado e inclusivo sobre os impactos da política orçamentária.

d) **Confiança:** Um processo de orçamento aberto e transparente promove a confiança na sociedade de que as opiniões e os interesses das pessoas são respeitados e que o dinheiro público é bem utilizado.

e) **Qualidade:** Um orçamento transparente e inclusivo apóia melhores resultados fiscais e políticas públicas mais responsivas, impactantes e equitativas.

(Tradução própria. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>. Acesso em: 24 jun. 2021)

Em 1914, um dos mais renomados Ministros da Suprema Corte norte-americana, *Justice Louis Brandeis*, pontuou que a “publicidade é justamente recomendada como um remédio para doenças sociais e industriais. A luz solar é considerada o melhor desinfetante” (*Other people’s money*, disponível em: <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-v> – tradução própria).

No Brasil, o dever da transparência na gestão das verbas públicas está intrinsecamente ligado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição da República:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

ADPF 848 MC-REF / DF

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Por isso, nada mais salutar que o controle das contas se dê não só pelo Tribunal de Contas da União como também pelo próprio Congresso Nacional, do qual aquele é órgão auxiliar. Aliás, insisto, aí também deve ser ressaltado que a Controladoria-Geral da União, órgão integrante do Poder Executivo, tem, igualmente, atribuição institucional para fiscalizar tais verbas.

Nesse ponto, o requerimento formulado pelos Senadores foi bastante específico. Limitou-se a convocar os Governadores para deporem sobre o repasse de recursos da União aos respectivos Estados e ao Distrito Federal.

Para além dessa questão, entendo não merecer amparo tese no sentido da aplicação simétrica das prerrogativas do Presidente da República a Governadores, de modo que possam ser dispensados de comparecer à CPI. Conquanto louvável o raciocínio, as atribuições e as funções do cargo são diversas.

A razão de ser da imunidade conferida ao Presidente da República decorre do cargo ocupado. No nosso sistema constitucional, ele, além de ocupar o posto de Chefe de Governo, é também Chefe de Estado, de modo que representa o Brasil perante o mundo, ou seja, simboliza a soberania do País. Daí a razão para que congregue diversas prerrogativas e imunidades previstas expressamente na Constituição Federal, as quais não revelam privilégio, mas instrumento protetivo, em razão do cargo, com vistas a garantir seu exercício livre de pressões externas ou internas aptas a embaraçar o bom e essencial desempenho.

Dentro dessa lógica, o art. 84 da Constituição da República exemplifica diversas atribuições exclusivas do Presidente da República,

ADPF 848 MC-REF / DF

entre as quais cito:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX – decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X – decretar e executar a intervenção federal;

[...]

XII – conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

[...]

XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX – celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

[...]

XXII – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

[...]

ADPF 848 MC-REF / DF

XXVIII – propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.
(Grifei).

É dizer, a soberania do País não pode, de forma alguma, confundir-se com a autonomia dos Estados. Por essa razão não me impressiona o argumento de que seria vedado a determinada CPI federal investigar governadores, sob pena de violação de autonomia política dos entes federados.

Autonomia não é soberania.

A Constituição de 1988, de forma diversa da anterior, deferiu ao Superior Tribunal de Justiça, e não aos Tribunais de Justiça, a competência para processar e julgar os Chefes do Executivo de Estados-Membros e do Distrito Federal. Sua investigação, quanto autorizada pelo Superior Tribunal, é realizada pela polícia judiciária da União, a Polícia Federal.

Vê-se, portanto, que o constituinte originário não entendeu que a autonomia dos Estados-Membros impedisse que órgãos federais (como o Superior Tribunal de Justiça) processassem e julgassem os respectivos governadores. A tese, então, de que sua autonomia obstaría a investigação por órgãos federais, como é o caso da CPI, a toda evidência, *data venia*, não encontra respaldo no Texto Constitucional.

De outra parte, a separação dos poderes, por si só, também não pode ser evocada para justificar que certa autoridade seja dispensada de depor como testemunha. O art. 202 do Código Processo Penal é claro:

Art. 202. Toda pessoa poderá ser testemunha.

Trata-se de obrigação que decorre do princípio republicano

ADPF 848 MC-REF / DF

fundamentado na impossibilidade de haver cidadão privilegiado ou intocável, do qual deriva o da isonomia perante a lei, viga mestra do art. 5º da nossa Constituição.

Proibir-se convocação para testemunhar, ao argumento de preservar-se a separação de poderes, só é cabível ante ameaça concreta de ingerência de um poder constituído sobre outro, a exemplo de CPI convocar magistrado para se apresentar com testemunha ou dar esclarecimento sobre algum ato típico de suas atribuições, como, por exemplo, sobre decisão que tenha tomado a respeito de determinada questão a ele submetida. Nesse sentido, destaco julgado deste Tribunal assim resumido:

*HABEAS CORPUS PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados **sobre decisão judicial**, caracteriza indevida ingerência de um poder em outro. Habeas deferido.*

(HC 80.089, Plenário, Relator o ministro Nelson Jobim, j. em 21 de junho de 2000 – grifei).

Não é essa a situação em tela.

Todavia, noto que os Governadores foram convocados para prestar depoimento não na condição de testemunhas, mas, sim, de possíveis investigados, conforme se depreende do requerimento formulado pelo senador Eduardo Girão, para que a CPI também possa “apurar as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a

ADPF 848 MC-REF / DF

coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2” (Req. 1.372/2021, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148071>).

Assim, afastada a condição de testemunha, entendo que não têm esses Governadores, na condição de investigados, o dever de comparecer, considerado entendimento desta Corte firmado na ADPF 444, no sentido da “incompatibilidade com a Constituição Federal da condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório, tendo em vista que o imputado não é legalmente obrigado a participar do ato, e pronunciar a não recepção da expressão ‘para o interrogatório’, constante do art. 260 do CPP”.

A inconstitucionalidade da condução coercitiva de investigados garante aos requerentes, no caso, a faculdade de comparecer ao ato para o qual foram convocados.

Esse entendimento tem sido reiterado pelo Supremo em diversas ocasiões em que os investigados são convocados para depor perante comissão parlamentar de inquérito. Trago, a título de exemplo, as seguintes ementas:

Habeas corpus. 2. Intimação de investigado para comparecimento compulsório à Comissão Parlamentar de Inquérito, sob pena de condução coercitiva e crime de desobediência. 3. Direito ao silêncio e de ser acompanhado por advogado. Precedentes (HC 79.812/SP, Rel. min. Celso de Mello, DJ 16.2.2001). 4. Direito à não autoincriminação abrange a faculdade de comparecer ao ato, ou seja, inexistente obrigatoriedade ou sanção pelo não comparecimento. Inteligência do direito ao silêncio. 5. Precedente assentado pelo Plenário na proibição de conduções coercitivas de investigados (ADPF 395 e 444). 6. Ordem concedida para para convolar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade.

ADPF 848 MC-REF / DF

(HC 171.438, Segunda Turma, Relator o ministro Gilmar Mendes)

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. PESSOA SUJEITA A PERSECUÇÃO PENAL. APROVAÇÃO, MESMO ASSIM, DE REQUERIMENTO DE SUA CONVOCAÇÃO POR REFERIDO ÓRGÃO LEGISLATIVO. DIREITO AO NÃO COMPARECIMENTO RESULTANTE DA PRERROGATIVA CONTRA A AUTOINCRIMINAÇÃO. ILEGITIMIDADE DA CONDUÇÃO COERCITIVA PARA EFEITO DE INQUIRÇÃO. DISPENSA DE ASSINAR TERMO DE COMPROMISSO (CPP, ART. 203). PRECEDENTES DO STF. RECONHECIMENTO, EM FAVOR DO PACIENTE, DE SEU DIREITO AO SILÊNCIO. PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL CONTRA A AUTOINCRIMINAÇÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DIREITO DE PRESENÇA DO ADVOGADO CONSTITUÍDO, AO LADO DE SEU CLIENTE, AO LONGO DE REFERIDA INQUIRÇÃO. FACULDADE DO CLIENTE (PACIENTE) DE ENTREVISTAR-SE, PESSOAL E RESERVADAMENTE, COM O SEU ADVOGADO DURANTE TOMADA DE DEPOIMENTO, SEMPRE FACULTATIVO, POR MEMBROS DA CPI. PRERROGATIVA PROFISSIONAL DO ADVOGADO QUE NÃO PODE SER DESRESPEITADA PELO ÓRGÃO DE INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA. PRECEDENTES. DIREITO DE A PESSOA CONVOCADA E DE SEU ADVOGADO SEREM TRATADOS COM URBANIDADE E RESPEITO PELOS INTEGRANTES DA CPI. EVENTUAL TRANSGRESSÃO, PELA CPI, DESSE DIREITO E, TAMBÉM, DE OUTRAS FACULDADES ASSEGURADAS PELA MEDIDA LIMINAR AUTORIZA O PACIENTE E SEUS ADVOGADOS A RETIRAREM-SE, IMEDIATAMENTE, DO RECINTO DA INQUIRÇÃO, SEM QUE SE POSSA ADOTAR CONTRA ELES QUALQUER MEDIDA RESTRITIVA DE DIREITOS OU PRIVATIVA DE LIBERDADE. A INTERVENÇÃO JURISDICIONAL, QUANDO PROMOVIDA PARA FAZER CESSAR SITUAÇÕES DE ABUSO, DE ARBÍTRIO OU DE

ADPF 848 MC-REF / DF

EXCESSO DE PODER, ALÉM DE PLENAMENTE LEGÍTIMA, NÃO IMPLICA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

(HC 175.121 MC, ministro Celso de Mello)

Em síntese, reitero que a CPI tem poderes investigativos para analisar eventual malversação de verbas públicas federais, mesmo daquelas repassadas aos Estados, Distrito Federal e/ou Municípios para sua aplicação, e que os Governadores dos Estados e do Distrito Federal têm o dever de prestar depoimento, se na condição de testemunhas, sem, contudo, ficarem suscetíveis a eventual ameaça de lhes ser decretada a indisponibilidade de bens ou a prisão, e desde que sejam tratados com o respeito e a deferência que o relevante cargo ocupado pressupõe.

Ante o exposto, acompanho a Relatora na conclusão quanto ao deferimento da liminar; todavia, por fundamento diverso, o qual vim de expor.

É como voto.

28/06/2021**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO

ADPF 848 MC-REF / DF

	GRANDE DO SUL
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQTE.(S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
INTDO.(A/S)	:COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Trata-se de ação de descumprimento de preceito fundamental proposta por 19 (dezenove) Governadores de Estado, dos quais 9 (nove) foram convocados a prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada pelo Senado Federal, que investiga fatos relativos ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Os autores buscam pronunciamento judicial, com força vinculante e caráter *erga omnes*, que reconheça a impossibilidade de convocação dos chefes do Poder Executivo estadual para depor em CPIs instauradas pelas casas legislativas do Congresso Nacional. Em caráter liminar, pedem a concessão de medida cautelar que suspenda qualquer ato da CPI da Pandemia referente à convocação para depoimento de Governadores de Estado e do Distrito Federal.

ADPF 848 MC-REF / DF

2. A Ministra relatora proferiu decisão monocrática, ora submetida a referendo do Plenário, na qual deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da CPI da Pandemia, sem prejuízo da possibilidade de o órgão parlamentar convidar as autoridades para comparecerem, voluntariamente, à reunião da Comissão, a ser agendada de comum acordo.

3. A referida decisão se fundamenta, essencialmente, nos pilares da separação de Poderes e do pacto federativo, cláusulas pétreas previstas na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, enuncia que o dever de testemunhar não recai sobre todos com a mesma intensidade, reconhecendo a legitimidade de prerrogativas decorrentes da função, do cargo e da posição de membros de poder. Além disso, aponta a existência de medidas menos invasivas e mais consentâneas com o dever de fidelidade ao pacto federativo, que se encontram à disposição da CPI para investigação dos fatos que lhe competem, tais como o convite dos Governadores, a convocação de Secretários de Estado, a requisição de documentos, entre outros.

4. Acompanho a relatora para reconhecer, ainda que liminarmente, a impossibilidade de convocação de Governadores de Estado por CPI instaurada pelo Senado Federal, e o faço com base nos fundamentos até aqui expostos. Apresento ressalva exclusivamente quanto ao fundamento adicional constante da parte final da decisão, mais especificamente no seu item 13. Nessa seção da fundamentação, a Ministra Relatora aponta a competência exclusiva do Tribunal de Contas da União, prevista no art. 71, II, da Constituição, para julgar as contas de administradores e demais responsáveis por verbas federais. A partir de tal disposição, indica-se que os Governadores de Estado, como gestores de recursos repassados pela União, prestariam contas exclusivamente ao TCU, jamais perante o Congresso Nacional, e se entende configurado excesso de poder na opção feita pelo Senado de ampliar as investigações

ADPF 848 MC-REF / DF

para atingir atribuições exclusivas do TCU.

5. Nesse ponto, entendo que a fundamentação adotada impõe limitação ao objeto da CPI da Pandemia de forma desassociada com os pedidos formulados na ação. Deixo, portanto, de aderir a esse fundamento. A competência constitucional do TCU para julgar as contas de administradores de recursos federais não impede o Congresso Nacional de fiscalizar a possível malversação de tais verbas, nos limites de sua própria competência.

6. Pelo exposto, peço vênias à relatora tão somente para apresentar a mencionada ressalva, referendando integralmente o dispositivo da decisão.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 848

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE TOCANTINS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE

INTDO.(A/S) : COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL
- CPI DA PANDEMIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo, nos termos do voto da Relatora. Os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Roberto Barroso e Nunes Marques acompanharam a Relatora com ressalvas. Falaram: pelo requerente Governador do Distrito Federal, o Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão, Procurador do Distrito Federal; e, pela interessada, o Dr. Hugo Souto Kalil, Advogado do Senado Federal. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 24.6.2021 a 25.6.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário