



Supremo Tribunal Federal

URGENTE

Ofício eletrônico nº 9001/2021

Brasília, 21 de junho de 2021.

A Sua Excelência o Senhor

Senador OMAR AZIZ

Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI da Pandemia

Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848

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



Supremo Tribunal Federal

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

(Controle Concentrado e Reclamações)

Senhor Presidente,

Comunico-lhe os termos do(a) despacho/decisão proferido(a) nos autos em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

Ministra Rosa Weber

Relatora

Documento assinado digitalmente

**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 / 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

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

ADPF 848 MC / DF

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. 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**.

ADPF 848 MC / DF

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.

Vistos etc.

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

ADPF 848 MC / DF

A controvérsia constitucional

2. 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.

3. À alegação de que demonstrada a vulneração dos preceitos fundamentais invocados (*fumus boni juris*), e ao registro de que a

ADPF 848 MC / DF

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.

4. 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”.

5. 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 autonomia dos entes federados. Em outras palavras, se o depoimento ‘é uma

ADPF 848 MC / DF

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"*.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República opinam pelo indeferimento do pedido de medida liminar.

Legitimidade ativa

6. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* dos Governadores de Estado autores da presente arguição de descumprimento, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da Constituição da República.

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

7. Reputo **cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental na medida em que tem por objeto, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de ato do Poder Público.

Consabido que a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de

ADPF 848 MC / DF

comportamentos estatais – ostentem eles ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

O descumprimento de preceito fundamental, acionador do singular mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) que é a ADPF, manifesta-se na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que a lesão aos postulados fundamentais da **separação dos poderes e do princípio federativo**, considerada a posição de centralidade por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio.

Entendo, pois, diante do alegado na inicial, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese de lesão a preceito fundamental, este devidamente indicado na exordial.

Requisito da subsidiariedade

8. A presente arguição tampouco esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – do **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999** (*“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*).

Restou demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia posta. É que prestigiada, na interpretação daquele dispositivo, a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem

ADPF 848 MC / DF

constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Nessa linha, a chamada cláusula de **subsidiariedade exige** a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, vale dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Jurisdição constitucional e competência do Supremo Tribunal Federal – o problema das questões *interna corporis*

9. O matiz constitucional da questão é o que afasta, na linha da reiterada jurisprudência desta Suprema Corte, as amarras da natureza *interna corporis* de que se revestem questões outras, inclusive de conteúdo regimental, inerentes à atividade do Poder Legislativo, e nessa medida imunes ao controle jurisdicional em homenagem ao princípio da separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si, na dicção do art. 2º da Carta Política brasileira.

O respeito à independência dos Poderes consagrada no texto constitucional impõe à atuação desta Corte a máxima deferência à autonomia dos Poderes sempre que o conteúdo das questões políticas em debate nas Casas Legislativas se reveste de natureza eminentemente *interna corporis* e, nessa medida, estranho à competência do Supremo Tribunal Federal (v.g., MS 32.033/DF, MS 31.475/DF e MS 31.444/DF, de minha relatoria).

Tais questões que, nas palavras de Ruy Barbosa, ocupam “*o terreno meramente político, defeso como tal à ingerência dos tribunais*”, mereceram preciso delineamento, ainda sob a égide da primeira Constituição da República Brasileira, de 1891, em clássica obra do mestre Pedro Lessa, cujo brilhantismo honra a história desta Casa. Afirma ele:

“Para se furtar à competência do poder judiciário, não basta que uma questão ofereça aspectos políticos, ou seja suscetível de efeitos políticos. É necessário que seja simplesmente, puramente, meramente política.

ADPF 848 MC / DF

Quais são as questões exclusivamente políticas? As que se resolvem com faculdades meramente políticas, por meio de poderes exclusivamente políticos, isto é, que não têm como termos correlativos direitos incarnados nas pessoas, singulares ou coletivas, sobre que tais poderes se exercem. Quando à função de um poder, executivo ou legislativo, não corresponde, ou, antes, não se opõe um direito, de uma pessoa, física ou moral, que a ação desse poder interessa, um tal poder pressupõe evidentemente o arbítrio da autoridade, em quem reside. É um poder discricionário, que portanto não pode ser restringido pela interferência de outro. Poder meramente político é um poder discricionário.” (Do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1915 – Ed. Fac-similar; Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, destaquei)

Quando, porém, em jogo a interpretação do texto da Lei Maior, abrem-se as portas da jurisdição constitucional, cabendo ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar.

Sobre o ponto, o próprio Lessa apoia-se na arguta pena de Ruy Barbosa (O direito do Amazonas ao Acre Septentrional. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1910 Apud Lessa, Op. Cit.):

“Contraposto a este se estende, com divisas claras e sensíveis, o terreno da justiça, assinalado exatamente pela característica oposta de que as questões da sua alçada, em vez de obedecerem à apreciação de conveniência, mais ou menos gerais, entendem com a aplicação do direito legal aos casos particulares, de ordem individual ou coletiva. Onde quer que surja um problema jurídico desta natureza, embora não seja extreme de elementos políticos, desde que exclusivamente político não é, tem de receber a solução legal do poder constituído para dar efeito às garantias constitucionais, e com elas valer toda individualidade, natural ou moral, lesada no seu direito.

(...)

Uma questão pode ser distintamente política, altamente

ADPF 848 MC / DF

política, segundo alguns, até puramente política, fora dos domínios da justiça, e contudo, em revestindo a forma de um pleito, estar na competência dos tribunais, desde que o ato, executivo ou legislativo, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nela consagrado.

(...)

Numa palavra: a violação de garantias constitucionais perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes compete sempre verificar se a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida.”

Arremata Pedro Lessa, na obra citada:

“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica.”

Assim, nos casos em que descumprida determinação expressa da Constituição da República é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar, como assentou, com a habitual maestria, o eminente Ministro Celso de Mello, no MS 24.849 (DJ 22.6.2005):

“Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional.” (destaquei).

ADPF 848 MC / DF

Dentre inúmeros precedentes – a jurisprudência nessa linha é torrencial – realço, ainda, o MS 23.595/DF (Relator Ministro Celso de Mello, DJ 01.02.2000), o MS 28.705 (Relator Ministro Ayres Britto, DJe 26.3.2010), o MS 30956/DF (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 22.02.2012) e o MS 26.441/DF (Relator Ministro Celso de Mello, DJe 18.12.2009).

Pretensão fundada em potencial afronta a preceito constitucional da separação dos poderes e do princípio federativo assume, portanto, na sua substância, dimensão eminentemente constitucional, a afastar a suposta natureza *interna corporis* da questão.

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:

“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

ADPF 848 MC / DF

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) 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 **minoria** 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).

ADPF 848 MC / DF

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, 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 CPIs **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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 essa 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 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:**

ADPF 848 MC / DF

.....
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 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 incontestável 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**

ADPF 848 MC / DF

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’ (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

ADPF 848 MC / DF

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 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**

ADPF 848 MC / DF

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 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 *mínus* 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.*’

ADPF 848 MC / DF

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 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, **jamais 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

ADPF 848 MC / DF

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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 POLITICAS. 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:

“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**

ADPF 848 MC / DF

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 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);

ADPF 848 MC / DF

(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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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,

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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 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 Câmara de

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

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**.

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

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:

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

ADPF 848 MC / DF

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 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,**

ADPF 848 MC / DF

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 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

ADPF 848 MC / DF

- 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, 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), **jámais 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

ADPF 848 MC / DF

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, concluo 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.

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 oitiva 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

ADPF 848 MC / DF

possibilidade do órgão parlamentar **convidar** essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo.

Comunique-se, com urgência, ao eminente Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPI da Pandemia), Senador Omar Aziz.

Publique-se.

Brasília, 21 de junho de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora