

SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (COESUP)
PÓS-GRADUAÇÃO EM PODER LEGISLATIVO E DIREITO PARLAMENTAR

Paulo Alexandre Carmo Lins

REFLEXÕES SOBRE LIMITES DA COMISSÃO PARLAMENTAR
DE INQUÉRITO: PODERIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA SER
CONVOCADO POR CPI?
ESTUDO DE CASO DA ADPF 848/DF

Brasília
2023



Paulo Alexandre Carmo Lins

**REFLEXÕES SOBRE LIMITES DA COMISSÃO PARLAMENTAR
DE INQUÉRITO: PODERIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA SER
CONVOCADO POR CPI?
ESTUDO DE CASO DA ADPF 848/DF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Professor orientador(a): Prof. Dr.
Tiago Ivo Odon.

Brasília
2023



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Paulo Alexandre Carmo Lins / Titular dos direitos autorais



Paulo Alexandre Carmo Lins

**REFLEXÕES SOBRE LIMITES DA COMISSÃO PARLAMENTAR
DE INQUÉRITO: PODERIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA SER
CONVOCADO POR CPI?
ESTUDO DE CASO DA ADPF 848/DF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Brasília, 30 de janeiro de 2023 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Tiago Ivo Odon.

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva



**REFLEXÕES SOBRE LIMITES DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE
INQUÉRITO: PODERIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA SER
CONVOCADO POR CPI?
ESTUDO DE CASO DA ADPF 848/DF**

Paulo Alexandre Carmo Lins

1. RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso (TCC) observa a dinâmica de interações entre os poderes Executivo e Legislativo, aborda a importância do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para a história política brasileira e para o fortalecimento da atividade legislativa – notadamente o Congresso Nacional – e discorre sobre a **impossibilidade de convocação do chefe do Poder Executivo Federal para depor em CPIs**. O cerne desta análise recai sobre os princípios da separação dos poderes e do pacto federativo, consagrados na literatura filosófica e jurídica e no ordenamento jurídico nacional. O problema a ser analisado nesta pesquisa é: “*Poderia um Presidente da República ser convocado para depor em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)?*” Para fins de delimitação do tema, optou-se pelo estudo de caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848/DF. De um lado, havia membros da CPI da Pandemia interessados em convocar governadores de estados e do DF – e até mesmo o Presidente da República – para depor na referida CPI, seja na qualidade de investigado ou testemunha. De outro, havia 18 chefes do poder executivo estaduais e do DF que ajuizaram ADPF 848 para suspender atos da CPI que implicassem a sua convocação. Entre outros pontos, o pedido de liminar sustentava lesão ao princípio da separação dos poderes (teoria de freios e contrapesos ou *Checks and Balance System*), e apontava que a competência fiscalizatória do Poder Legislativo Federal estaria circunscrita à administração pública federal, podendo representar nova hipótese de intervenção federal nas gestões administrativas estaduais. Em 28/06/2021, o Plenário do STF referendou, por unanimidade, decisão liminar da ministra Rosa Weber que suspendeu as convocações dos governadores de estado pela CPI da Pandemia. Ao final, são apresentadas breves reflexões acerca do tema.



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela dádiva da vida, minha família, especialmente aos meus amados pais, Maria de Lourdes e Luiz Lins, pelo carinho, dedicação, acolhimento e por me ensinarem a importância do aperfeiçoamento pessoal, acadêmico e profissional.

À minha amada esposa, Andressa Paulista, pelo carinho, amor, paciência e dedicação diária. Com seu olhar apurado e críticas extremamente construtivas contribuiu em todas as etapas importantes. À minha amada filha, Isabela Paulista, dádiva divina em nossas vidas. À minha amada sogra, Celina Paulista, por todo apoio e contribuições essenciais para a conclusão desta pesquisa. Às minhas irmãs, Michelline e Danielle Lins, e sobrinhas, Luiza, Júlia e “Alicinha”, por todo o amor e presença em todos os momentos de minha vida, sejam estes bons, ruins, tristes e de grande alegria.

Ao meu ‘irmão’ de alma e coração Ricardo Alves Pedrosa (*In memoriam*) por seu caráter inabalável, exemplo e presença eternos.

Aos queridos professores do ILB, aqui representados pelo Prof. Dr. Tiago Ivo Odon, pela qualidade técnica, profissionalismo, por ter me aceitado como seu orientando, por acreditar na conclusão da presente pesquisa e por ser inspiração para meu aperfeiçoamento profissional. Ao Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva, pela oportunidade de aprendizado e presença na banca examinadora. Ao Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho, Prof. Dr. Luiz Fernando Bandeira de Mello, Profa. Dra. Fabiana de Menezes Soares, Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento, pela oportunidade de aprendizado, ensinamentos, paciência, palavras de incentivo, apoio e presença em todos os momentos dessa importante jornada acadêmica.

Por último, e com equivalente importância, agradecimento especial ao corpo técnico e acadêmico da Coordenação de Educação Superior (COESUP) do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. Na qualidade de representantes da equipe da coordenação, agradeço imensamente à Prof. Beatriz Simas, ao valoroso Sr. César Resende, que esteve presente durante todo o curso, bem como à Sra. Luciana, assessora pedagógica da COESUP/ILB.

Recebam, de todo o meu coração, a mais profunda e sincera gratidão!



SUMÁRIO

1. RESUMO	5
2. INTRODUÇÃO	8
3. LIBERALISMO JURÍDICO	10
3.1. A separação e a independência dos poderes	13
3.2. Teoria dos direitos fundamentais	17
4. O PAPEL FISCALIZADOR DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL	19
5. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CPIs)	20
5.1. O que é uma CPI e como funciona?	23
5.2. O que uma CPI pode fazer?	26
5.3. Limites ao instituto da CPI: o que não pode fazer?	27
5.4. Diferenças pontuais entre depoente “investigado” e “testemunha”	29
6. ESTUDO DE CASO	30
6.1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848/DF	
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
7.1. REFLEXÕES SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CPI	
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41



2. INTRODUÇÃO

Para a consecução da presente pesquisa optou-se por realizar um estudo de caso acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848/DF, que trata da convocação de chefes de poderes executivos estaduais e do DF para depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia. O objetivo do estudo é analisar a possibilidade de convocação do Presidente da República para prestar informações, presencialmente, em CPI no âmbito do Congresso Nacional. A convocação do Chefe do Poder Executivo Federal por CPI poderia representar uma transgressão ao princípio da separação dos poderes e o pacto federativo? Os mesmos argumentos jurídicos e filosóficos são válidos para Governadores de Estado e Presidente da República? Além do estudo de caso, foram realizadas pesquisas bibliográficas, análise da legislação aplicável, bem como a jurisprudência no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

O primeiro capítulo desta pesquisa discorre sobre o liberalismo jurídico, com uma abordagem teórica e destacando os principais pensadores da filosofia política, tais como Hobbes, Locke e Montesquieu. No mesmo capítulo é apresentada uma visão geral acerca da organização da sociedade e da formação do Estado, e as liberdades e os direitos individuais. Em seguida, é apresentada uma síntese acerca da teoria dos direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes.

No capítulo seguinte são apresentadas breves considerações acerca do papel fiscalizador do Poder Legislativo e são apresentadas as principais características do instituto Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), sua importância para a atividade legislativa no Brasil, funcionamento, competências e respectivos limites.

Depois de clarificados os aspectos gerais, a pesquisa se concentra no estudo de caso da ADPF 848. O cerne da pesquisa recai sobre os princípios da separação dos poderes e do pacto federativo, consagrados na literatura filosófica e jurídica e na CF/1988. Entre outros pontos, a ADPF sustenta a possibilidade lesão ao princípio da separação dos poderes e aponta que a competência fiscalizatória do Poder Legislativo Federal está circunscrita à administração pública federal.

Durante o julgamento da ADPF, a ministra-relatora Rosa Weber destacou os limites para a convocação do Chefe do Poder Executivo pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como as respectivas comissões, sob pena de ferir os princípios da



separação dos poderes e o pacto federativo. A convocação está restrita aos ministros de Estados, bem como aos agentes públicos federais que estiverem diretamente subordinados à Presidência da República. O Supremo Tribunal Federal destacou, inclusive, as isenções relativas à obrigatoriedade de o Presidente da República testemunhar perante CPIs. Por fim, estas isenções são extensíveis aos Governadores de Estado e do DF, por aplicação da simetria entre a União e os Estados-membros da federação.

Em 28/06/2021, o Plenário do STF referendou, por unanimidade, decisão liminar da ministra Rosa Weber que suspendeu as convocações dos Governadores de Estado pela CPI da Pandemia.

Ainda no que se referem às questões metodológicas, utilizou-se como instrumentos a coleta de dados, a análise da literatura, principais referências bibliográficas e a realização de estudo de caso. Em sua obra “A arte da investigação com Estudos de Caso”, Stake (2007) remete à Fred Erickson, o qual entende a característica mais distintiva da investigação qualitativa o foco na interpretação. Ademais, Stake ressalta que a interpretação é parte fundamental de qualquer investigação acadêmica. O autor aponta, ainda, que a pesquisa de estudos de caso partilha a responsabilidade de jogar luz sobre as descrições e de sofisticar interpretações (STAKE, 2007, p.118).

Considerando limites temporais para a realização desse estudo, Stake (2007, p. 21) aponta que o verdadeiro objetivo de um estudo de caso é sua particularização, não a generalização. Elege-se um caso particular e passa-se a conhecê-lo em relativa profundidade. A ênfase é colocada na singularidade e isso implica o conhecimento de outros casos diferentes, mas a primeira ênfase é posta na compreensão do próprio caso (STAKE, 2007, p. 25).

Conforme Lüdke e André (1986, p.17), um estudo de caso deve ser delimitado, possuir contornos bastante definidos durante o desenvolvimento da pesquisa. As autoras ressaltam que o interesse do caso incide no que possui de singular, particular, ainda que possam ser identificadas similaridades com outros casos e situações. As autoras destacam as características fundamentais do estudo de caso: i) Os tem como foco a descoberta; ii) dão ênfase à interpretação de um contexto; iii) visam retratar a realidade de forma aprofundada e robusta; iv) utilizam uma gama de fontes de informação; v) podem permitir generalizações naturalísticas; vi) podem utilizar uma linguagem mais simplificada



quando comparado à outros relatos de pesquisa. Segundo as autoras (*apud* Nisbet e Watt, 1978), o desenvolvimento de um estudo de caso deve seguir em três fases: exploratória; coleta de dados; análise e interpretação dos dados e elaboração das conclusões.

Por fim, observa-se que este trabalho de conclusão de curso não tem a pretensão de esgotar o debate e tampouco se limita a si mesmo, considerando-se que análises futuras com outras correntes de pensamento das ciências sociais e jurídicas são pertinentes e extremamente desejáveis. O tema é bastante complexo e vasto e seu aprofundamento é recomendável, considerando a importância de temas relacionados.

3. LIBERALISMO JURÍDICO:

Sabe-se que o estudo da relação entre os poderes da república passa pela evolução histórica da filosofia política, a evolução, formação e organização da sociedade e as liberdades e os direitos individuais. É dizer, o tema passa pela evolução da filosofia política, do pensamento e organização social baseadas na filosofia contratualista, com destaque para pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jacques-Rousseau.

John Locke é caracterizado pelo empirismo, defesa da liberdade e maior tolerância religiosa. Entre outras contribuições de Locke, está a teoria do “ser humano como tábua rasa”, conforme a qual o ser humano seria uma espécie de folha em branco “a ser preenchida com experiências”. Em Locke observa-se uma espécie de contraposição às ideias de Platão, segundo as quais os princípios são inerentes ao conhecimento humano, independentemente de experiências.

Locke é considerado como um dos filósofos “inauguradores” do liberalismo clássico. Acerca desse aspecto, observa-se que o autor, em sua época - assim como Adam Smith e Montesquieu -, não se dizia “liberal”. O conceito de “liberalismo” surge na Europa, no século XIX, mais especificamente nos anos 1820, com as lutas contra Napoleão Bonaparte. Trata-se dizer, portanto, de um conceito do “futuro” aplicado ao período dos filósofos inauguradores do liberalismo.

Na obra “Liberalismo antigo e moderno”, o autor José Guilherme Merquior sugere uma divisão sobre as diversas fases do liberalismo. Para autor, trata-se de uma “tradição



complexa, com vertentes absolutamente distintas e que, muitas vezes, discordam entre si”. Segundo Merquior, há: “liberalismo clássico” (1780 a 1860), iniciando com Locke, Madison, revolução francesa; “liberalismo conservador”; “liberalismo social”, que, embora liberais, defendiam intervenções pontuais na economia; e “recuperação do liberalismo” na segunda metade do Sec. XX, com críticas à união soviética.

No que se refere à análise das contribuições de Locke e sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo” para a tradição liberal, é curioso notar que o autor nunca admitiu, em vida, que fora ele a escrevê-la. Quando publicado, o segundo tratado sobre o governo foi considerado, inicialmente, de um “radicalismo fervoroso”. Após sua morte, o texto se torna referência para a tradição liberal.

Em sua obra, o autor ressalta que o poder de nenhum governo poderia ser a ancestralidade e para ele a ancestralidade não cria direito e nem legitimidade. Da mesma maneira, Locke afirma que nenhum governo pode ter origem legítima na violência, uma vez que esta não gera direitos. Para ele, a violência e a ancestralidade, bem como o “poder de um pai”, em si não geram direitos e nem legitimam um governo.

Importante frisar que John Locke é um “jus naturalista”. O autor pensa o direito, a justiça, as leis que regem a vida social, moral e política a partir da natureza. Para Locke, a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade privada são direitos que derivam da natureza. O autor ressalta que estes são direitos naturais. A partir desse entendimento, **Locke posiciona o indivíduo e seus direitos individuais antes da existência do próprio Estado.** O indivíduo precede o Estado. É dizer, o indivíduo é possuidor de direitos que vão além do Estado.

Em Locke há referências aos conceitos de Estado, de direitos individuais e de democracia, sendo os “direitos” dos indivíduos uma das construções conceituais fundamentais do Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Na obra “A Carta sobre a Tolerância”, Locke ressalta que a religião e a liberdade religiosa são temas de “foro individual”, sendo, portanto, um direito individual a ser tolerado, desde que esta não prejudique o próximo. Em sua época, essa abordagem filosófica contribuiu para um novo olhar sobre as guerras religiosas, sobretudo na Inglaterra do Séc. XVII.

Para Locke o governo é criado pelo homem por “necessidade” e “conveniência”. Na natureza há vida, liberdade, igualdade e propriedade privada. Entretanto, no estado de



natureza os homens são os juízes de si mesmos. A criação do Estado segundo Locke surge, portanto, nesse contexto. Em Locke, a função do Estado é garantir os direitos naturais dos indivíduos, atendendo o bem comum. Se o Estado não assegurar tais direitos naturais, o pensador aponta o direito de rebelião como opção. As violações das leis naturais devem ser punidas e os danos provocados precisam ser reparados. No estado de natureza de Locke o poder de punir e exigir reparação cabe ao próprio indivíduo vitimado. Considerando a necessidade de imparcialidade dos julgamentos, o estado de natureza traz consigo esse inconveniente para julgar controvérsias entre indivíduos que participam da sociedade. **Para Locke, onde não há leis – que derivam da natureza – não há liberdade.**

A filosofia clássica contratualista identificava o conflito como dado imediato e evidente à razão. Acerca desse ponto Odon (2007) ressalta que as teorias contratualistas preconizadas pelos filósofos Hobbes e Locke surgem baseadas no racionalismo:

“O estado de natureza é o resultado de uma subtração feita na sociedade civil, como o próprio Locke colocou, temos o “estado de natureza” quando temos a razão e não temos o direito e suas instituições; temos o “estado de guerra” quando temos a força sem o direito. Dessas subtrações, Hobbes e Locke deduzem os direitos em cada estado; e da simplicidade vão reconstruindo a sociedade, voltando à formação do Estado, mais complexo. Não existe justiça no estado de natureza, só no estado civil, após o consenso entre os indivíduos. O justo torna-se criação do homem; é retirado da natureza. Portanto, estes serão os dois focos principais do direito moderno: os indivíduos e os conflitos” (ODON, 2007, p. 345 e 346).

Por fim, **em Locke os Poderes Executivo e o Legislativo não se vigiam mutuamente, diferente do conceito de Montesquieu.** O Poder Executivo e Federativo estaria mais “subordinado” ao Poder Legislativo, soberano e expressão da vontade do povo. Trata-se de uma espécie de “divisão de tarefas” e uma relação aparentemente mecânica.



3.1 - A separação e a independência dos poderes

Reflexões acerca da possibilidade de convocação do chefe do Poder Executivo Federal para depor em uma CPI, objeto da presente pesquisa, passam necessariamente pelo princípio da separação dos poderes e teoria de freios e contrapesos (*Checks and Balance System*), consagrados por Montesquieu, Aristóteles e John Locke, e de igual maneira em Madison, em “O Federalista”.

De acordo com Montesquieu:

“Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser de tal modo que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite”. (MONTESQUIEU, 1995, p. 186)

Em Montesquieu tem-se a defesa de uma monarquia constitucionalista. O filósofo tem posicionamento contrário à democracia direta:

“É verdade que nas democracias o povo pode fazer o que quer; mas liberdade política não consiste nisso. Num Estado, isto é, numa sociedade em que há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar” (MONTESQUIEU, 1995, p. 186)

Segundo Ivo Odon, “trata-se do problema da vontade racional. Mais especificamente do controle da vontade irracional”. A principal preocupação de Montesquieu estaria relacionada à neutralização do poder, e não a separação do poder. Conforme observado, o objeto de análise inicial eram as monarquias constitucionais, em oposição ao absolutismo do antigo regime (ODON, 2007, p. 351).

“Eis, assim, a constituição fundamental do governo de que falamos. O corpo legislativo, sendo composto de duas partes, uma paralisará a outra por sua mutua faculdade de impedir. Todas as duas serão paralisadas pelo poder executivo que o será, por sua vez, pelo poder legislativo”. (MONTESQUIEU, 1995, p. 193-194)

A divisão de poderes em Montesquieu inovou, ainda, ao asseverar que apenas um outro poder é capaz de frear o avanço e o abuso de suas prerrogativas, sugerindo uma neutralização entre os poderes, sem o viés de subordinação de um Poder em relação ao outro. Ao contrário, divisão de poderes em Montesquieu ressalta que estes devem ser separados e **vigiar-se mutuamente**. Nesse contexto, o filósofo propõe a divisão de



poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário distintos e equivalentes entre si. Entre outros objetivos, Montesquieu apresenta a divisão de poderes como um caminho para melhor administrar os inevitáveis conflitos políticos.

É possível afirmar, ainda, que Montesquieu estruturou teoria acerca do funcionamento geral da sociedade e das estruturas governativas, isto é, em um período de transição do regime monarquista absolutista para a democracia, que aborda o exercício (do uso) que se faz do poder no âmbito político e das estruturas de governo. As reflexões de Montesquieu contribuíram com conceitos de grande relevância para questões fundamentais para a liberdade de uma sociedade política e para a tradição liberal, tais como a pluralidade, respeito às leis, moderação e limitação de poderes.

Para Montesquieu, **a moderação de poderes é um valor fundamental até mesmo em uma democracia.** É dizer, a soberania absoluta do povo, sem limitações da lei, é igualmente indesejável e não representaria uma democracia, mas sim a tirania, o despotismo da maioria.

No Brasil, a Constituição Federal consagra a separação dos poderes como princípio fundamental, em seu artigo 2º, assegurando a sua “inderrogabilidade” ao classificá-lo como **cláusula pétrea**, em seu artigo 60, § 4º, III. Ao dispor acerca da organização dos Poderes constituídos, o constituinte garantiu a autonomia e a independência entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, “no exercício de suas funções institucionais (típicas e atípicas)”. Ademais, o constituinte, observou a importância do equilíbrio entre os órgãos de Poder.

No controle de constitucionalidade brasileiro, a partir de técnicas de decisão do controle de constitucionalidade (interpretação conforme à constituição e declaração de nulidade parcial sem redução de texto), verifica-se a possibilidade de um princípio constitucional limitar a forma como uma regra prevista em uma lei é interpretada e aplicada, sem implicar necessariamente na nulidade dessa regra, isto é, sem a sua revogação.

De acordo com a ministra Rosa Weber (STF), entre outros objetivos, o constituinte buscou “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 de forma simultânea e complementar¹:

“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”. (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

Em síntese, a teoria da separação dos poderes está fundamentada na presença de estruturas estatais orgânicas diferentes e separadas entre si, responsáveis por atividades e funções distintas do Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Tal divisão baseia-se no sistema de freios e contrapesos e busca o equilíbrio, autonomia e controle mútuos.

Como observado anteriormente, as primeiras reflexões acerca da liberdade individual clássica ocorrem de forma independente do conceito de democracia. O consenso do contrato social formado, responsável pela fundação do Estado Moderno na ideologia liberal, entra em conflito com o “princípio majoritário do parlamentarismo e da democracia”. Kelsen aponta o conflito entre vontade do indivíduo e vontade geral, a qual se apresenta ao indivíduo como vontade externa.

Kelsen ressalta que a ordem estatal se dá com base no princípio da maioria, e não do consenso, origem do contrato social no liberalismo (consentimento de Locke). Kelsen ressalta que a “vontade geral” de Jacques-Rousseau (manifestação que indica a ordem estatal objetiva, independentemente da vontade dos indivíduos) seria incompatível com a teoria do contrato social, o qual é uma função da vontade de todos. Para Kelsen, ainda que a vontade geral ocorra de forma direta pelo povo, o indivíduo é livre apenas por um

¹ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEIDI DCAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 12 de novembro de 2022.



momento, ou seja, durante um período de escolha de seus representantes (votação), mas apenas se o votou com a maioria e não com a minoria vencida.

Acerca da transição de foco entre a filosofia de Hobbes para Locke, destaca-se a transição da “submissão” para o “consentimento”, por meio do qual os cidadãos optam livremente pela formação da sociedade civil, com vistas a preservação e consolidação de direitos existentes no estado de natureza (tais como direito à vida, à liberdade, à propriedade). Nesse sentido, a identificação da liberdade na lei seria anunciada com maior clareza em Montesquieu (1995).

Tal ideal também está presente em Kant e em Rousseau: “A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proíbem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder” (*apud* ODON, 2007, p. 340).

Exatamente sobre tais argumentos filosóficos se fundamenta a teoria contratualista do Estado Moderno. A teoria do contrato social está sustentada “em direitos”, conforme Ronald Dworkin, segundo a qual: “O homem que se encontra em seu centro é um homem que se beneficia da obediência alheia, e não o homem que leva uma vida virtuosa por sua própria obediência” (DWORKIN, 2002, p. 268).

Nesse sentido, Berlin (*apud* ODON, 2007, p. 340) aponta que “nenhum poder pode ser considerado absoluto, apenas os direitos podem”. Em outras palavras, é dizer que a teoria do contrato social está baseada na ideia de que o poder não é absoluto, mas os direitos são. Com base na ideia básica do iluminismo, em um embate entre direito e poder o primeiro sempre prevaleceria. Segundo autor, na ótica do liberalismo político, observada em Locke e posteriormente em Montesquieu², a sociedade deveria se submeter à regulação e proteção do direito.

² “Num Estado, isto é, numa sociedade onde há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar” (MONTESQUIEU, 1995, p. 186).



3.2 - Teoria dos direitos fundamentais

No que se refere à teoria dos direitos fundamentais, este capítulo aborda alguns dos principais aspectos, características, origens e teorias precursoras. Abordar-se, ainda, breve comparativo entre princípios e regras de Ronald Dworkin e Robert Alexy. São apresentados pontos considerados significativos para a melhor compreensão e entendimento da questão-problema proposta, com base no direito e filosofia jurídica.

A partir de uma perspectiva histórica, é possível afirmar que a teoria sobre as diferenças entre princípios (como normas jurídicas) e regras de Ronald Dworkin é precursora da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy.

Em Dworkin observamos a concepção Estado de Direito baseada em direitos, princípios e democracia. Pressupõe-se a existência de direitos e deveres (morais) entre os indivíduos e entre estes e o Estado (direitos políticos). De acordo com o autor, os direitos morais e políticos devem ser entendidos no âmbito do direito positivo, de modo que tais direitos possam ser devidamente reivindicados por cidadãos, intermediados pelos órgãos competentes do judiciário.

A teoria dworkiana ressalta que os cidadãos tem “o direito de exigir, como indivíduos, um julgamento específico acerca de seus direitos”, de modo que, após reconhecidos pelas instâncias judiciais, tais direitos passariam a ser exercidos. A partir de tal concepção do direito baseada em direitos, o autor aponta que “as minorias”, em teoria, tendem a ganhar em “poder político”. Para tanto, Dworkin pressupõe a possibilidade de acesso aos tribunais, decisões devidamente fundamentadas e que as instituições judiciais tomarão para si, como responsabilidade especial, a proteção dos direitos individuais (DWORKIN, 2005. p. 35).

É relevante mencionar, ainda, a controvérsia entre Herbert Hart e Dworkin que está por trás do desenvolvimento da ideia de princípios e se concentrou na ideia da ausência de regras e lacunas da ordem jurídica. Hart aponta que na ausência de leis, a discricionariedade e a liberdade a qual o juiz dispõe para decidir é praticamente ilimitada. Em sentido oposto, Dworkin entendeu que mesmo na ausência de regras específicas (ausência de lei ou precedente) o juiz não dispõe de liberdade absoluta ou quase irrestrita como defendeu Hart. O juiz estaria limitado pelo “todo” da ordem jurídica. Especialmente, o juiz estaria limitado por normas mais abrangentes e mais amplas que



Dworkin denominou “princípios”. O autor formulou sua teoria a partir de problema específico. Para as situações nas quais não há uma regra específica, Ronald Dworkin denomina como “hard cases”.

Pode-se afirmar que a teoria de Ronald Dworkin funcionou como uma espécie de ponto de partida para a teoria de Robert Alexy. Em Alexy destaca-se uma das mais relevantes teorias dos direitos fundamentais. Alexy demonstra elevada preocupação com a “racionalidade” e a “controlabilidade” das decisões judiciais, sobretudo no campo dos direitos fundamentais. A partir do olhar alexyano acerca do direito e filosofia jurídica, é possível compreender a teoria dos direitos fundamentais como uma continuidade da teoria da argumentação jurídica.

Robert Alexy definiu os princípios como “mandados de otimização”, afirmando que devem ser adotadas as medidas ao alcance das possibilidades jurídicas e possibilidades fáticas. Alexy aponta, ainda, que sendo mandados de otimização, os princípios podem ter satisfação em diferentes graus (mais ampla, menos ampla ou parcial), a depender das possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas. Entre outras, pode-se afirmar que **uma das consequências de se considerar os princípios como mandados de otimização por Alexy permite que os “princípios” possam limitar a aplicação das regras.** Característica esta que não se percebia na teoria de Ronald Dworkin, segundo o qual as regras são aplicadas a partir da lógica do “tudo ou nada”. Ao passo que para Robert Alexy as regras são aplicadas a partir da lógica da “validade”.

Segundo Alexy, pode-se dizer que os direitos fundamentais podem ser elaborados a partir de diversas teorias, podendo ser abordados sob a perspectiva de teorias históricas, teorias sociológicas, econômicas, filosóficas e assim por diante. Um dos principais objetivos do autor foi construir uma **teoria jurídica dos direitos fundamentais**, geral e que seja uma teoria constitucional alemã. Em Alexy observa-se uma espécie de perspectiva “estatal” dos direitos fundamentais. Trata-se de dizer que é um ramo de teoria dogmática, voltado para o “direito positivo” e é desenvolvido a partir de categorias da ciência do direito.

Nesse sentido, é possível afirmar que a proposta de Robert Alexy é construir uma teoria que possibilite “controle” e “racionalidade” da aplicação do direito, com vistas a evitar o “subjetivismo” e o “decisionismo”. O autor propõe uma teoria geral dos direitos fundamentais. Todavia, Alexy ressalta que a construção de uma teoria racional do direito



somente seria possível se cada uma dessas dimensões estiverem combinadas. É dizer, segundo o autor a aplicação racional do direito pressupõem que as dimensões “analítica, empírica e normativa” atuem em conjunto. A partir dessa abordagem, o autor aponta que sua teoria dos direitos fundamentais é “integrativa” e “estrutural”. Segundo o autor, essa combinação é necessária para que a teoria dos direitos fundamentais possibilite a fundamentação controlável (“controlabilidade intersubjetiva”) e, portanto, racionalidade na definição da decisão correta. Por fim, é possível afirmar que o autor não defende o subjetivismo, o decisionismo ou o irracionalismo na aplicação dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, é possível compreender a teoria dos direitos fundamentais como uma continuidade da teoria da argumentação. Percebe-se, a partir dessa perspectiva, que a teoria de Alexy possui maior complexidade relativa, minuciosa, e representa uma espécie de “refinamento” da teoria de Ronald Dworkin.

4. O PAPEL FISCALIZADOR DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

A comissão parlamentar de inquérito tem como papel constitucional ser um dos instrumentos para que senadores e deputados federais exerçam uma de suas funções precípua, que é fiscalizar a administração pública, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais.

Trata-se de um dos institutos mais relevantes quando se trata da atividade legislativa e do trabalho realizado pelos membros do Poder Legislativo. Com caráter temporário, é instaurada pelos membros do Legislativo e tem como propósito a investigação do Poder Executivo em caso de más ações de seus agentes.



5. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CPIs)

5.1 - Contexto histórico

A partir de uma perspectiva histórica acerca do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), é possível afirmar que a comissão cumpre papel de elevada relevância para a história política brasileira e para o fortalecimento do Congresso Nacional.

Em nível internacional, o instituto da CPI tem sua origem na Grã-Bretanha. A literatura sobre o tema, no entanto, não é unânime em apontar sua origem temporal exata, restringindo-se a identificar o período compreendido entre os séculos XIV e XVII.

No Brasil, em 1826 houve registro de um grupo de parlamentares que analisaram “as condições do Banco do Brasil”. Embora não se tenha determinado CPI, os membros do parlamento realizaram uma espécie de fiscalização similar. No entanto, o instituto, como é conhecido atualmente, surgiu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1934, a qual distinguia as comissões parlamentares entre “permanentes” e “temporárias”. Aquelas seriam destinadas a organizar as contas do Presidente da República em mora de prestá-las, e as temporárias seriam as Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, as quais, segundo a Carta Constitucional, deveriam aplicar as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados³.

“As CPIs no Brasil têm como marco a Constituição de 1934. Elas têm uma vida breve por causa do Golpe de 1937, do Estado Novo. Portanto, a história efetiva das CPIs no Brasil começa com a redemocratização de 1945. O período de 1945 a 1964 foi efervescente, em que houve muitos conflitos no Brasil, envolvendo Vargas, João Goulart, então houve algumas CPIs nesse período. Começa de fato a ter uma história a ser contada,” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. História das CPIs: quase um século no Brasil).

A partir de 1952 as CPIs se concentraram em temas que moviam a economia do país: agricultura, em especial o café, transporte e administração pública. Foi também em

³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. “HISTÓRIA DAS CPIs: quase um século no Brasil”. Reportagem especial por Ginny Morais. Rádio Câmara, Brasília. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/400954-historia-das-cpis-quase-um-seculo-no-brasil/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.



1952 que se criou a primeira lei acerca das regras para o funcionamento das CPIs, a qual está em vigor até os dias atuais. A legislação tipificou como crime, dentre outras normas, atrapalhar o trabalho da comissão ou prestar falso testemunho.

As CPIs foram, em certa medida, coibidas por ocasião do regime militar de 1964 e só retornaram, de forma bastante tímida, em 1973. A partir do processo de redemocratização, a Constituição de 1988 e o ordenamento jurídico nacional valorizam a investigação parlamentar, conferindo à CPI poderes próprios de autoridades judiciais.

Ricardo Guanabara, o doutor em ciência política, ressalta que a CPI que mudou a história país foi instalada em 1992, tendo como objeto a investigação do caso Paulo Cesar Farias, o que culminou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello.

“Nunca se poderá estudar a história política do país e do Parlamento sem citar essa CPI, que provocou a redescoberta desse mecanismo de fiscalização do poder público, que provocou uma mudança política no Brasil extremamente importante. Quanto mais porque o Brasil se tornou o primeiro caso de *impeachment* das democracias presidencialistas”

Nesse sentido, a presente pesquisa busca identificar argumentos, fatos e análises que sejam capazes de contribuir, fundamentar e reiterar a **importância do instituto da CPI** para o fortalecimento das instituições – notadamente o Congresso Nacional –, a importância do sistema de freios e contrapesos, a independência e harmonia entre os poderes da República e a relevância das CPIs como instrumento de fortalecimento democrático do Brasil.

No contexto histórico nacional, à título de ilustração acerca da relevância das CPIs, destacam-se investigações patrocinadas pelo Congresso Nacional que fogem ao senso comum e chamam a atenção considerando-se os resultados alcançados e suas contribuições para a história política e institucional brasileira.

A Comissão Parlamentar de Inquérito do Poder Judiciário, instaurada pelo Senado Federal no final dos anos 1990, teve como objeto a apuração de denúncias de corrupção e nepotismo em obras inacabadas no âmbito do Poder Judiciário. A CPI evidenciou ao país desvios de recursos públicos da ordem de R\$ 169 milhões, referentes à construção do Fórum Trabalhista do Estado de São Paulo. O esquema de corrupção foi amplamente investigado no âmbito da comissão parlamentar e resultou na cassação do mandato parlamentar do então senador Luiz Estevão (DF). A CPI alcançou, também, o ex-juiz



classista Nicolau dos Santos Neto. Os trabalhos da comissão se estenderam por cerca de sete meses.

Em entrevista concedida em 2019, acerca dos 20 anos da CPI do Judiciário⁴, o então relator da comissão parlamentar, ex-senador Paulo Souto (BA), ressaltou que inicialmente houve muitas resistências e clima de hostilidade e desconfiança acerca dos trabalhos da CPI: “Nós chegamos a ter ameaças muito claras ao seu funcionamento, chegando-se a estabelecer até um clima de confronto [com autoridades do Poder Judiciário]. Dizia-se que a CPI iria gerar um impasse de natureza institucional” (SOUTO, 2019).

A CPI concluiu que o ex-juiz teve responsabilidade no desvio de recursos públicos destinados à construção do Fórum Trabalhista. Nicolau dos Santos Neto acabou sendo condenado a 26 anos de prisão pelos crimes de corrupção passiva, peculato e estelionato. Em 26/06/2000, outro fato histórico foi noticiado.

Após quatro horas de sessão secreta no Plenário do Senado Federal, veio à público a cassação de um Senador da República por seus pares (foram 52 votos a favor da cassação, contra 18 e 10 abstenções). Em sete meses de trabalho, mais de três mil denúncias chegaram à CPI do judiciário. A comissão investigou nove casos e encaminhou as demais denúncias às instâncias e órgãos competentes. Os trabalhos da CPI do Judiciário contribuíram para acabar com a figura do “juiz classista” na Justiça do Trabalho e para a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵.

A CPI do orçamento, por sua vez, foi instalada pelo Congresso Nacional nos anos 1990, tendo como objeto a apuração de desvios de recursos do Orçamento da União destinados a obras de assistência social. Com a intensificação da cobertura pelos principais veículos de comunicação da época, a comissão ficou popularmente conhecida

⁴ “Os 20 Anos da CPI do Judiciário”. Reportagem especial do Senado Federal. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2019/08/02/os-20-anos-da-cpi-do-judiciario-1>> Acesso em 10 de agosto de 2022.

⁵ Fruto da Reforma do Judiciário, aprovada nos termos da Emenda Constitucional (EC) nº 45, o CNJ foi instituído em 14 de junho de 2005, com a missão de “desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social”. CNJ 15 Anos. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj15anos/>> Acesso em 12 de dezembro de 2022.



com a “CPI dos anões do orçamento”, para fazer referência à “estatura” dos parlamentares que atuavam na Comissão Mista de Orçamento.

A CPI jogou luz sobre desvios de recursos públicos do orçamento por meio de emenda parlamentar⁶. O esquema de corrupção foi fartamente investigado no âmbito da comissão. Levou à investigação de 18 parlamentares acusados de atuar no escândalo, à instauração de procedimentos disciplinares e cassação de seis deputados federais e à renúncia de outros dois parlamentares. Durante cerca de três meses de trabalhos entre os anos 1993 e 1994, a comissão parlamentar quebrou quase quatro centenas de sigilos bancários, duas centenas de sigilos fiscais e outros inúmeros sigilos telefônicos. Ao todo, a CPI colheu 79 depoimentos ao durante 111 reuniões.

É possível citar, ainda, outras comissões parlamentares com efeitos, resultados e desdobramentos práticos para a história da política no Brasil. Em destaque estão as CPIs dos bingos, nos anos 2000, a CPI do Banestado, a qual teria funcionado como espécie de “embrião” para a Operação Lava-Jato, cujos desdobramentos são amplamente conhecidos.

Mais recentemente, pode-se citar a CPI da Pandemia, a qual foi levada à cabo em 2021 e 2022 e que resultou em vários constrangimentos ao Governo Federal no que se refere à gestão e à aquisição de vacinas para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. Entre outros desdobramentos, a CPI resultou no cancelamento definitivo de contrato de compra de vacinas “Covaxin”. Em síntese, pode-se afirmar que o instituto da CPI possui resultados robustos e importantes para a história do país.

5.2 O que é uma CPI e como funciona?

No imaginário popular, é relativamente comum identificar apontamentos que relacionam CPIs “que acabam em pizza”, que “não dão em nada” e estariam fadadas ao insucesso em seus trabalhos. No parlamento, é possível identificar a presença de discursos

⁶ As denominadas emendas de relator representavam componente essencial para o esquema de desvio de recursos públicos, uma vez que não havia a necessidade de publicação prévia. Era comum a entrega de Pareceres do Relator em “última hora” ao Plenário. Parlamentares apontavam que o orçamento seria uma “verdadeira caixa-preta”, conhecido por poucos deputados. “Especial das CPIs – CPI do Orçamento”. Reportagem especial da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/258256-especial-das-cpis-cpi-do-orcamento-07-09/>> Acesso em 10 de outubro de 2022.



e opiniões de senadores da República e deputados federais que associam CPIs à ausência de resultados relevantes. Com a ampliação da cobertura jornalística impressa e televisionada ao longo dos anos, houve CPIs que logo despertaram o interesse da sociedade.

Na literatura e na cultura popular brasileiras há, inclusive, composições musicais⁷ inspiradas em escândalos políticos nacionais que se tornaram populares⁸. Os motivos e razões para a formação de tal são os mais variados possíveis. À despeito de sua importância de análises mais aprofundadas acerca deste tema, para a consecução dos objetivos do presente trabalho acadêmico optou-se por não analisar as causas que contribuem e contribuíram para a formação de tal “senso comum” na sociedade.

Segundo Paulo Hamilton Siqueira Jr., professor de direito da Universidade Paulista (UNIP) e da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP-TRE/SP), a Comissão Parlamentar de Inquérito é um instituto de Direito Processual Constitucional que tem como meta a preservação da Constituição e do Estado de Direito, se configurando como instrumento de aprimoramento da democracia pelo controle das ações do governo. Exerce a CPI a função de fiscalização extraordinária, visando à informação, ao esclarecimento, à sindicância e à averiguação de fatos irregulares relacionados às atividades públicas.

A criação e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito estão previstos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, tendo sido regulamentados no Regimento Interno do Senado Federal (Arts. 145 a 153) e pelas Leis nº 1.579/1952, 10.001/2000 e 10.679/2003, que preveem o funcionamento de comissões permanentes e temporárias, sendo que as comissões parlamentares de inquérito têm caráter temporário e

⁷ “Lalau pegou meu dinheiro e levou/Depois voltou, mas a grana ficou/Eu esse ano vou ser rico por um dia/Vou pra Banda Mole de Lalau na fantasia/Lalau pegou meu dinheiro e levou/Depois voltou, mas a grana ficou/Enquanto ele fugia/A nossa gente perguntava sem parar:/Lalau, Lalau, Lalau/Cadê Lalau?/Conta aqui na Federal/Onde pôs meu capital?/Me conta Nicolau/Lalau”. Marchinha da tradicional Banda Mole de Guaratinguetá. Disponível em: <http://www.jornalonline.com.br/galeria/musicos/banda_mole/body.php?id=8>. Acesso em: 14 de julho de 2022.

⁸ “E o meu partido é o partido alto/Não sou candidato a nada, até porque, 'tá "brabo"/O resultado dessa CPI, já sei, Vai dar cassação (bis)/O nosso Congresso já anda em recesso/Eu peço um apoio a você, meu irmão, Meu grande aliado no mesmo partido/Por isso não pode me deixar na mão/Explica pra ela que eu 'tô inocente/Que é tudo intriga da oposição/E faz um relato bastante eloquente/Seja convincente na acareação (senão...)/O resultado dessa CPI, já sei, Vai dar cassação (bis)"/"Maloca" a mala, malandro/Na cueca não”. Música “CPI”, CRUZ, Arlindo. Disponível em: < <https://www.lettras.com/arlindo-cruz/715509/>>. Acesso em 14 de julho de 2022.

são constituídas de acordo com o ato de que resultar sua criação, podendo atuar, também, durante o recesso parlamentar.

O art. 58, §3º da CF/88 dispõe o que segue sobre as CPIs:

“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” (BRASIL, CF, 1988).

As CPIs são criadas diante de apresentação de requerimento com as assinaturas de um terço dos membros do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, de acordo com a apresentação em cada casa legislativa. O requerimento determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas. No caso de comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI), é necessária a subscrição de um terço do total de membros do Senado e da Câmara. As CPIs são uma expressão do princípio democrático na Carta Constitucional, consideradas como “direito de oposição” ou “direito das minorias”.

Figura 1 – Criação de CPI no Congresso Nacional⁹



Fonte: Politize, 2022

⁹ Portal “Politize”, 2022. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cpi-o-que-faz/>> acesso em 22 de dezembro de 2022.



Desta forma, preenchidos os requisitos formais, existe direito público subjetivo de as minorias parlamentares verem instaurado o inquérito parlamentar, independentemente de deliberação pelo Plenário. Além disso, a CPI está **sujeita a controle jurisdicional**. Sendo assim, caso não haja sua instalação quando atendidos os requisitos constitucionais ou, de modo contrário, em não sendo cumprido algum de seus pressupostos, pode haver interferência do Poder Judiciário para obrigar o parlamento a fazer sua instalação ou para invalidar sua criação. O prazo máximo da CPI é de seis meses (120 dias + 60 dias de prorrogação). Ao final da legislatura haverá um termo final para as CPIs.

O ato que instaura uma CPI deve delimitar precisamente os fatos que serão objeto da investigação parlamentar, não se admitindo investigações genéricas. Mais de um fato pode ser investigado, desde que devidamente determinados. Pode haver, ainda, a apuração de fatos conexos ao principal ou, ainda, de fatos inicialmente desconhecidos que surgirem durante a investigação, bastando que haja um aditamento do objeto inicial.

Segundo a Constituição Federal, as CPIs têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, entretanto, há certas competências que estão sujeitas à reserva de jurisdição exclusivas do Poder Judiciário. Nesse sentido, para os fins propostos na presente pesquisa, é relevante abordar “o que as CPIs podem” e “o que não podem” fazer na condução do inquérito legislativo, com vistas a contribuir para reflexões acerca dos limites de uma comissão parlamentar de inquérito.

5.3 - O que uma CPI pode fazer?

Uma CPI pode convocar, **na qualidade de testemunha ou indiciado**, particulares e autoridades públicas para depor: particulares, servidores públicos, Ministros de Estado e titulares de órgãos ligados à Presidência da República. A exceção diz respeito ao Chefe do Poder Executivo. O art. 50 da CF/1988 não contempla a possibilidade de o Presidente da República ser convocado para prestar informações à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal ou a qualquer uma de suas comissões. Entretanto, a carta magna deixa clara a possibilidade de convocação de Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar informações ao Poder Legislativo, sob pena de crime de responsabilidade.



Os membros do Poder Judiciário também não estão obrigados a se apresentar perante uma CPI com o intuito de prestar depoimento sobre sua função jurisdicional, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

No que se refere às testemunhas, estas uma vez convocadas por CPI são obrigadas a comparecer, sendo cabível, inclusive, a requisição de força policial para promover-lhes a condução coercitiva. Em respeito ao princípio da não autoincriminação, não cabe condução coercitiva do investigado.

Testemunhas e indiciados devem ter seus direitos constitucionais respeitados pela CPI (direito ao silêncio, ao sigilo profissional, assistência por advogado, danos morais e à imagem e etc). Entretanto, uma vez que os trabalhos da CPI têm caráter meramente inquisitório, não se assegura ao depoente o direito ao contraditório. A comissão pode, ainda, realizar perícias, buscas e outros. A CPI não pode, entretanto, determinar a busca e apreensão domiciliar¹⁰.

5.4 - Limites ao instituto da CPI: o que não pode fazer?

São vedadas às CPIs as medidas submetidas ao princípio da reserva de jurisdição, ou seja, aquelas que só podem ser decretadas por decisão judicial, como a interceptação telefônica, a busca e apreensão e a **convocação do Chefe do Poder Executivo** para prestar depoimento.

De igual maneira, as medidas cautelares como indisponibilidade de bens, arresto, sequestro, hipoteca judiciária, proibição de ausentar-se da comarca ou do país também são prerrogativas exclusivas do Poder Judiciário. Entre outras **vedações e limites**, a CPI não possui todos os poderes instrutórios dos juízes. Elas apenas investigam fatos determinados, mas não processam e julgam.

Ressalte-se que as CPIs de um ente da federação não podem investigar fatos referentes aos demais, devido ao **princípio federativo**. Desse modo, uma CPI federal não pode investigar questões relacionadas estritamente à gestão da coisa pública estadual,

¹⁰ A inviolabilidade domiciliar, garantida pelo art. 5º, XI da CF/1988, só pode ser mitigada por intermédio de ordem judicial.



distrital ou municipal. Os poderes das CPIs criadas pelas Casas do Congresso Nacional não alcançam, portanto, fatos ligados à competência exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O encerramento de uma CPI se dá com a elaboração de um relatório final, que deve ser aprovado pelos membros que formaram a comissão. O relatório deve ser enviado ao Senado ou à Câmara dos Deputados – a depender da casa legislativa onde se iniciou a comissão. Com a votação do relatório final, os parlamentares sugerem que outros órgãos adotem procedimentos contra os nomes que constarem no documento.

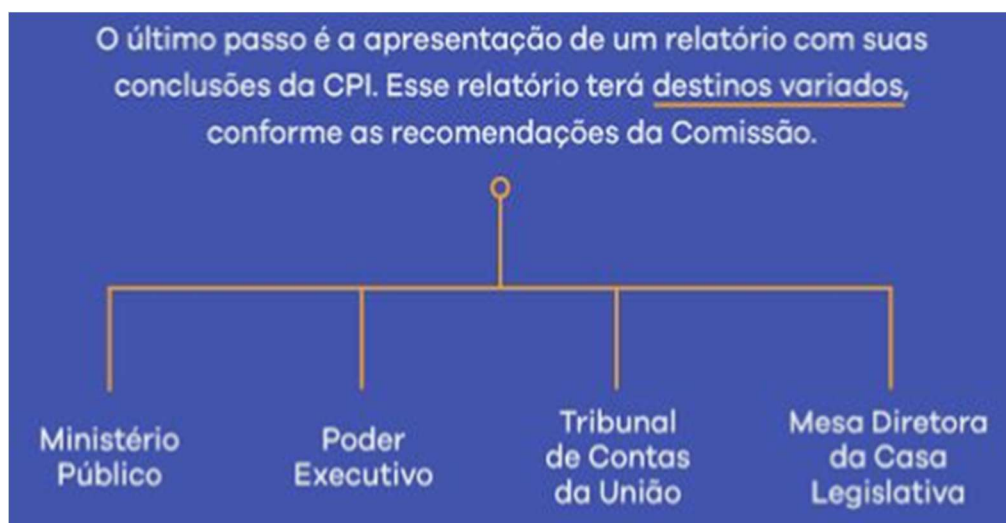
Gabriela Mello, professora de direito constitucional da PUC-SP, ressalta se tratar de um “poder limitado da CPI”, cenário em que muitas vezes as comissões parlamentares encerrem seus trabalhos sem resultados práticos aparentes.

“Quem decide pelo prosseguimento de indiciamentos ou investigações é o Ministério Público. Não há penalização por parte do Legislativo; seu poder é apenas para elaborar o relatório. Se ele será usado em um inquérito ou denúncia, cabe ao Ministério Público decidir” (MELLO, 2008).

O relatório final da CPI, reunindo tudo que foi apurado no inquérito, pode ou não servir como motivação para uma denúncia do Ministério Público, Advocacia-Geral da União ou outro órgão investigativo, para que providências sejam tomadas e, também, para que ações cíveis e criminais sejam executadas contra os investigados¹¹. Este inquérito posterior, no entanto, tem total autonomia em relação ao relatório final da CPI. É importante dizer que a CPI não julga investigados, mas principalmente investiga e recomenda ações a serem tomadas.

¹¹ MELLO, Gabriela Z. B. B. “As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares”



Figura 2 – Passos seguintes à apresentação do relatório final¹²

Fonte: Politize, 2022.

5.5 - Diferenças pontuais entre depoente investigado e testemunha

A diferenciação entre depoente na condição de investigado ou testemunha passa pelas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), as quais reforçam o entendimento de que determinada testemunha é obrigada a comparecer a uma comissão parlamentar de inquérito caso tenha sido arrolada para tal. Os investigados, no entanto, poderiam não comparecer à comissão.

Membros da CPI da Pandemia, por exemplo, decidiram convocar ex-ministros da Saúde na condição de testemunha, com o objetivo de garantir presença e colher subsídios que colaborassem com os trabalhos da comissão. É sabido que tanto na condição de testemunha quanto de convocado, o depoente deve dizer a verdade perante os membros da comissão. Tal condição não significa dizer, no entanto, que a testemunha necessariamente se comprometa a responder todas as perguntas. Caso determinado questionamento possa, de alguma maneira, incriminá-la, a testemunha tem reservado o

¹² Portal eletrônico “Politize”, 2022. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cpi-o-que-faz/>> acesso em 22 de dezembro de 2022.



seu direito de permanecer em silêncio, considerando o direito de não produzir provas contra si mesmo, conforme preconizado pelo ordenamento jurídico nacional.

Rubens Glezer¹³, professor de direito da FGV/SP, ressalta que:

“A estratégia de convocar o indivíduo como testemunha parece mais política do jurídica. Afinal, por mais que o depoente tenha o direito ao silêncio, o ato de não responder a perguntas comprometedoras pode gerar grande repercussão”. Do ponto de vista jurídico, o direito ao silêncio não pode ser considerado prova de nada. Mas o silêncio vale muita coisa no tribunal da opinião pública. Dependendo da pergunta ou do contexto, é quase uma confissão” (GLEZER, 2021).

Quanto ao poder das Comissões Parlamentares de Inquérito convocar testemunhas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁴ reforça que testemunhas estão obrigadas a comparecer à CPI em caso de intimação, ao passo que as pessoas investigadas possuem a prerrogativa de permanecer em silêncio ou não comparecer ao interrogatório (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

6. ESTUDO DE CASO

6.1 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848 foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) por governadores de 18 estados e do Distrito Federal, com pedido de liminar, para suspender atos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia – instalada no Senado Federal em 2021 – que impliquem a convocação de chefes de poderes executivos estaduais e do DF para depoimento na comissão. O pedido de liminar sustentou, entre outros pontos, que a competência fiscalizatória do Poder Legislativo Federal estaria circunscrita à administração pública

¹³ “CPI: entenda as implicações jurídicas e limites da comissão”. Reportagem especial CNN. Brasília, 2021. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-pode-condenar-suspeitos-entenda-implicacoes-juridicas-e-limites-da-comissao/>> Acesso em 10 de agosto de 2022.

¹⁴ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEIDI DCAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 12 de novembro de 2022.



federal. Nesse sentido, a ação sustentava que a convocação de governadores de estado e do DF por CPIs instaladas no Congresso Nacional, para apurar fatos relacionados à gestão local, poderia representar nova hipótese de intervenção federal nas gestões administrativas estaduais.

A ação argumentava que a convocação de chefes do Poder Executivo – federal, estadual ou municipal – para depor em CPI configuraria lesão ao pacto federativo e à cláusula pétrea da separação entre os Poderes. Segundo os autores, tal cenário tipificaria verdadeira “hipótese de intervenção federal não autorizada” no rol taxativo do art. 34 da Constituição Federal de 1988. Como mencionado anteriormente, outro argumento apresentado relaciona-se aos limites da competência fiscalizatória do Poder Legislativo Federal e, por gravidade, do instituto da CPI.

Os autores pontuaram que a convocação de governadores estaduais exorbita a competência do Congresso Nacional (art. 49, IX e X, da Constituição Federal), 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” (ADPF 848, 2021).

De acordo com a ação, o pacto federativo impõe limites aos poderes de CPIs instauradas no âmbito do Congresso Nacional. Para tanto, destaca-se as normas expressamente previstas no Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 146, segundo o qual: “não se admitirá Comissão Parlamentar de Inquérito sobre matérias pertinentes aos Estados” (Art. 146, inciso III do RISF)¹⁵.

Ademais, os autores sustentam 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, inclusive, que o art. 50 da Constituição Federal excluiu a possibilidade de convocação do chefe do Poder Executivo.

Entre os governadores estaduais convocados pela CPI da Pandemia, assinaram a ação os então governadores Waldez Góes (Amapá), Wilson Lima (Amazonas), Ibaneis

¹⁵ Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Senado Federal. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em 23 de novembro de 2022.



Rocha (Distrito Federal), Helder Barbalho (Pará), Wellington Dias (Piauí), Marcos Rocha (Rondônia), Carlos Moisés (Santa Catarina) e Mauro Carlesse (Tocantins).

Diante da relevância da ADPF 848, do momento político-sanitário pelo qual passava o país em 2021, governadores que sequer foram convocados pela comissão parlamentar de inquérito igualmente foram signatários da ação, eram eles: os então governadores Renan Filho (Alagoas) Rui Costa (Bahia), Renato Casagrande (Espírito Santo), Ronaldo Caiado (Goiás), Flávio Dino (Maranhão), Paulo Câmara (Pernambuco), Eduardo Leite (Rio Grande do Sul), Cláudio Castro (Rio de Janeiro), João Dória (São Paulo) e Belivaldo Chagas (Sergipe).

Quanto ao mérito, os chefes do Poder Executivo estaduais requeriam que fosse reconhecida a impossibilidade de sua convocação para depor em CPIs sustentada na possível lesão ao postulado da separação de poderes. Subsidiariamente, demandavam que fosse fixada a tese vedando a convocação de governadores para depor em CPIs instauradas no âmbito do Congresso Nacional para apuração de fatos relacionados à gestão local.

Em resposta ao pedido de informações prévias apresentado pelo Supremo Tribunal Federal (Lei nº 9.882/99, art. 5º, § 2º), o Presidente da CPI da Pandemia ressaltou que a Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada¹⁶:

“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”. (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

A presidência da CPI sustentou, ainda, a “possibilidade da convocação” de governadores estaduais e prefeitos municipais, considerando¹⁷:

¹⁶ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEDIDACAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 12 de novembro de 2022.

¹⁷ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEDIDACAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 12 de novembro de 2022.



“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”. (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

A presidência da comissão ressaltou a observância, pelo Senado Federal, do requisito constitucional pertinente à especificidade do objeto de investigação. Nesse sentido, destacou que os propósitos da CPI da Pandemia não contemplavam a investigação de “ilícitos eventualmente praticados por governadores ou por prefeitos municipais”, tampouco decisões administrativas adotadas no âmbito das respectivas Unidades da Federação.

De acordo com as informações fornecidas pela presidência da CPI da Pandemia ao STF¹⁸:

“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 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” (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

Em 21 de junho de 2021, a relatora da ADPF 848, a ministra-relatora Rosa Weber (STF), deferiu pedido de medida cautelar para suspender a convocação de governadores de estado realizadas no âmbito da CPI da Pandemia.

A ministra Rosa Weber **considerou “inequívoca” a tese de lesão ao princípio da separação dos poderes e ao princípio do pacto federativo**, apontou a posição de

¹⁸ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEDI DCAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 12 de novembro de 2022.



centralidade por eles ocupada no ordenamento jurídico e político nacionais, consubstanciado na Constituição, e classificou como “passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio”.

A ministra ressaltou a Constituição Federal, em seu artigo 50, caput e parágrafo 2º e artigo 58, parágrafo 2º, inciso III, são eles:

“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.

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério..

§ 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”. (CF/1988, Brasília, 2022)

Combinado com o art. 58, parágrafo 2º, inciso III, que prevê expressamente:

“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;

(...)

§ 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.” (CF/1988, Brasília, 2022)

Em sua decisão, a ministra-relatora fez questão de apontar, inclusive, os agentes públicos federais que podem ser submetidos à convocação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como as respectivas comissões. De acordo com a ministra, o **alcance das convocações está restrito aos ministros de Estados, bem como aos**



agentes públicos federais que estiverem diretamente subordinados à Presidência da República.

Durante o julgamento da ADPF 848, a ministra Weber destaca:

“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”. (ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

A ministra¹⁹ destacou, também, as isenções relativas à obrigatoriedade de o Presidente da República testemunhar perante CPIs são extensíveis aos governadores, por aplicação da simetria entre a União e os Estados-membros:

“os agentes estatais sujeitos à convocação pelas Casas Legislativas da União e suas respectivas comissões, restringindo o alcance das convocações aos ministros de Estados e agentes públicos diretamente subordinados à Presidência da República. Ressaltou, ainda, que as isenções relativas à obrigatoriedade de o presidente da república testemunhar perante CPIs são extensíveis aos governadores, por aplicação da simetria entre a União e os Estados-membros”. ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021).

A relatora reafirmou, ainda, a isenção da obrigatoriedade de testemunhar garantida aos parlamentares federais, com fundamento no 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)” (CF/1988, Brasília, 2022).

A ação ressalta as “prerrogativas especiais” que o Presidente da República é dotado, as quais visam garantir e preservar a autonomia e a independência do chefe do

¹⁹ ADPF 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEIDIACAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 26 de dezembro de 2022.



Poder Executivo perante os demais poderes. Nesse contexto, é possível citar como exemplos de tais prerrogativas:

- a imunidade formal do Chefe do Poder Executivo da União, a qual proíbe prisão cautelar por crimes comuns (CF, art. 86, § 3º);
- e vedação para a instauração do processo penal, sem prévia autorização de 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados (CF, 86, caput);
- Ademais, durante o exercício do mandato, o chefe do Poder Executivo Federal não responde por crimes anteriores ou estranhos a suas funções. Trata-se de cláusula de “irresponsabilidade penal relativa” (CF, art. 86, § 4º).

No que se referem às investigações acerca da utilização de recursos, a ministra ressaltou que a competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas pela União cabe, conforme estabelece a Constituição Federal (artigo 71, inciso II), ao Tribunal de Contas da União, (TCU), e não ao Congresso Nacional.

“As investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo”, afirmou. “A fiscalização de verbas federais sujeitas ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade desempenhado, com exclusividade, pelo TCU é matéria estranha às atribuições parlamentares das CPIs”.

Ao destacar a impossibilidade de intimação compulsória do Presidente da República e Governadores de Estado por CPIs no âmbito do Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa estadual, a ministra Rosa Weber resalta que nem o presidente e nem o governador incorreriam em “infração político-administrativa” para o caso de não atendimento de solicitações de esclarecimento de órgãos do Poder Legislativo. De acordo com a ministra-relatora, a eventual convocação resultaria em “violação da autonomia institucional” do Chefe do Poder Executivo.

Em 28 de junho de 2021, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou, por unanimidade, a decisão da ministra-relatora Rosa Weber, reafirmando os fundamentos utilizados em decisão liminar.



Ao analisar os limites do instituto das CPIs, de forma bastante acertada, Ivo Odon lança luz acerca da existência de um grande embate implícito entre o direito e a autoridade, que se relaciona ao “direito de conhecer do povo”, que está intrinsecamente embutido no instituto da CPIs, e a autoridade formalmente constituída, no caso o Presidente da República. Ante esse cenário de contraposição surgem as seguintes reflexões: o que deve prevalecer? A autoridade ou o direito de conhecer do povo?

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFLEXÕES SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE CONVOCAÇÃO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CPI

Conforme observado anteriormente, a criação e funcionamento do instituto da comissão parlamentar de inquérito é matéria de grande relevância para a atividade legislativa e está prevista na Constituição Federal, regulamentada em leis e no regimento interno do Senado Federal²⁰. Cumpridos os requisitos de natureza constitucional – requerimento 1/3 dos membros, prazo certo e fato determinado –, o instituto da CPI exerce papel de destaque para o regime democrático, sobretudo ao permitir à “minoría” parlamentar verificar a licitude de atos praticados por demais órgãos dos poderes Legislativo e Executivo.

No exame do pedido de liminar, a ministra relatora Min. Rosa Weber ressaltou a “essencialidade das CPIs à dinâmica do Estado Democrático de Direito”. Em síntese, é dizer que a CPI constitui um dos instrumentos de freios e contrapesos que estruturam o sistema de separação de poderes. Entretanto, embora seja inegável a relevância de sua atuação e sua função institucional, a CPI também está sujeita aos limites jurídicos e “aos mesmos condicionamentos que o Poder Judiciário deve observar ao desempenhar sua função instrutória”, sob pena de nulidade. (MS 25.668/DF, relator Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 04.08.2006).

A análise acerca da convocação de Presidente da República por CPI passa, necessariamente, pelo princípio da separação dos poderes e princípio do pacto federativo.

²⁰ Art. 58 da CF/1988 e regulamentação no âmbito das Leis nº 1.579/1952, Lei nº 10.001/2000 e Lei nº 10.679/2003. Adicionalmente, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seus artigos nº 145 a 153.



Com base na literatura clássica, é possível afirmar que representa doutrina bastante antiga, a qual foi reforçada durante o iluminismo, no período posterior à revolução francesa, sobretudo em Montesquieu. Trata-se de “proteger o poder, a autoridade”, em uma espécie de contraposição entre direito e autoridade.

Quando do julgamento da ADPF, a Min. Rosa Weber enfatizou as “prerrogativas especiais” direcionadas a preservar a autonomia e independência do Presidente da República em face das Casas Legislativas do Congresso Nacional. A relatora destacou que o Presidente da República não pode ser convocado pelo parlamento brasileiro para prestar informações, pessoalmente, com fundamento nos arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da CF / 1988.

De igual maneira, nem mesmo o disposto no art. 58, § 2º, V da CF 1988 – o qual permite que comissões temáticas do parlamento solicitem depoimento de “qualquer autoridade ou cidadão” – poderia ser utilizado para dar legitimidade à eventual convocação do Presidente da República para apresentar informações à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal. Sobre a possibilidade de convocação de “qualquer autoridade” no Presidencialismo, José Afonso da Silva assevera que neste rol não estaria incluído o Chefe do Poder Executivo, considerando a existência de regras de cortesia e princípios da harmonia entre os Poderes que afastam tal cenário.

De acordo com o STF, os mesmos argumentos filosóficos são aplicáveis aos Governadores de Estado. A mesma prerrogativa de “isenção da obrigatoriedade de testemunhar” em comissões do parlamento brasileiro conferida pela CF/1988 ao Presidente da República são extensíveis aos governadores, uma vez que se enquadram como Chefes do Poder Executivo nos Estados e no DF.

A ministra Rosa Weber classifica como “inquestionável” a importância de as CPIs observarem a prerrogativa que Governadores possuem para não testemunhar em comissões parlamentares, em observância ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. De acordo com a ministra-relatora, a impossibilidade de intimar compulsoriamente o Governador de Estado tem por objetivo a preservação do equilíbrio entre as instituições estaduais.

Durante o estudo de caso, observou-se a existência de um “embate implícito” entre o direito e a autoridade. Conforme apontado por Odon, tal conflito está relacionado ao



“direito de conhecer do povo”, intrinsecamente embutido no instituto da CPIs, e a autoridade formalmente constituída, no caso o Presidente da República. Ante esse cenário de contraposição surgem as seguintes reflexões: o que deve prevalecer? A autoridade ou o direito de conhecer do povo?

Conforme visto anteriormente, em Dworkin observamos a concepção Estado de baseada em direitos – e não em deveres ou obrigações. De acordo com o autor, pressupõe-se a existência de direitos e deveres (morais) entre os indivíduos e entre estes e o Estado (direitos políticos). Para o autor, os direitos morais e políticos são entendidos no âmbito do direito positivo, de modo que tais direitos possam ser devidamente reivindicados por cidadãos, intermediados pelos órgãos competentes do judiciário.

Observamos, ainda, que a teoria dworkiana ressalta que os cidadãos tem “o direito de exigir, como indivíduos, um julgamento específico acerca de seus direitos”, de modo que, após reconhecidos pelas instâncias judiciais, tais direitos passariam a ser exercidos. Observamos, assim, que trata-se da concepção do direito baseada em direitos

De forma complementar, Berlin (*apud* ODON, 2007, p. 340) aponta que nenhum poder pode ser considerado absoluto, mas tão somente os direitos poderiam. Em outras palavras, é dizer que a teoria do contrato social está baseada na ideia de que o poder não é absoluto, mas os direitos são. Com base na ideia básica do iluminismo, em um embate entre direito e poder o primeiro sempre prevaleceria. Segundo autor, na ótica do liberalismo político, observada em Locke e posteriormente em Montesquieu²¹, a sociedade deveria se submeter à regulação e proteção do direito.

Com base no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no código de processo penal, cumpre ressaltar que o chefe do Poder Executivo Federal está submetido à jurisdição, está submetido ao Poder Judiciário. Trata-se do art. 221 do Código de Processo Penal - CPP (Decreto-Lei nº 3689/1941), que está relacionado à obrigação de testemunhar perante a autoridade julgadora (o juiz):

“Art. 221. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados

²¹ “Num Estado, isto é, numa sociedade onde há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar” (MONTESQUIEU, 1995, p. 186).



às Assembleias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juizes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz.”
(DECRETO-LEI Nº 3.689/1941)

Em síntese, é possível concluir que embora com data e hora previamente estabelecidos, até mesmo o Presidente da República estaria submetido ao Poder Judiciário. Tal contexto se relaciona com a obrigação de prestação de contas à sociedade, presente na doutrina inglesa e embutida na filosófica política.

É dizer, nenhuma autoridade poderia – ou deveria – se furtar a prestar contas ao conjunto da sociedade. O equilíbrio desejável seria uma situação em que se protege o poder (a autoridade) garantindo e oferecendo ao povo o direito de conhecer. Nesse cenário, competiria ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se acerca de eventuais abusos e excessos.



8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Wanderley B. Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3InYqCH>>. Acesso em 05 setembro de 2022.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVEIRA E SILVA, Rafael. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno? Textos para discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília-DF, set./2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3pAS6jK>>. Acesso em 04 de agosto de 2022.

BERLIN, Isaiah. Estudos sobre a humanidade. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

BOENTE, Alfredo. Metodologia Científica Contemporânea para Universitários e Pesquisadores. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 de dezembro 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 12 de dezembro 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. “HISTÓRIA DAS CPIs: quase um século no Brasil”. Reportagem especial por Ginny Moraes. Rádio Câmara, Brasília. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/400954-historia-das-cpis-quase-um-seculo-no-brasil/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022

CARVALHO, Alex et al. O que é metodologia de Pesquisa. Aprendendo Metodologia Científica. São Paulo: O Nome da Rosa, 2000.

“CPI: entenda as implicações jurídicas e limites da comissão”. CNN, Brasília, 2021. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cpi-pode-condenar-suspeitos-entenda-implicacoes-juridicas-e-limites-da-comissao/>> Acesso em 10 de agosto de 2022.

CERVO, A.L. Metodologia Científica. - 5ª ed.- São Paulo: Prentice Hall, 2002

DWORKIN, Ronald. “O Império do direito”, São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio, São Paulo: Martins Fontes, 2007



GOHN, MARIA DA GLÓRIA. Teorias sobre a Participação Social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. São Paulo: Unicamp, 2019.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.) Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários. Revista de Investigações Constitucionais, v. 5, n. 1, p. 221-247, jan./abr. 2018.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional, Editora FGV, São Paulo, 2000.

LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo civil. In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. 1 v.

MACHADO, Maira R. Sistema de justiça e corrupção no Brasil: um estudo do caso TRT/SP. In Revista Jurídica da Presidência Brasília. V. 14 n. 103. Brasília, jun./Set. 2012 p. 273 a 304.

MELLO, Gabriela Z. B. B. “As Competências do Poder Legislativo e as Comissões Parlamentares” Portal eletrônico Politize, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cpi-o-que-faz/>>. Acesso em 22 de dezembro de 2022.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

ODON, Tiago Ivo. Democracia liberal e direitos individuais. A epistemologia jurídica por trás do Estado Moderno.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Brasília: UnB, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. In: ROUSSEAU. Os pensadores: São Paulo: Nova Cultural, 2000.

SENADO FEDERAL. CPI: O que é e como funciona uma comissão parlamentar de inquérito. Publicação temática sobre CPIs. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/assessoria-de-imprensa/releases/comissao-parlamentar-de-inquerito-o-que-e-e-como-funciona>> Acesso em: 10 de dezembro de 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 848/MC/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 28.06.2021. Disponível em <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEDIDACAUTELARNAARGUIaODEDESCUMPRIMENTODEPRECEITO.pdf>> Acesso em 26 de dezembro de 2022.

TSEBELIS, G. Veto players: how political institutions work. Princeton - New Jersey: Princeton University Press, 2002.