

## VOTO-VOGAL

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

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

Acompanho o voto da eminente Relatora. Faço-o, contudo, com **2 (duas) ressalvas de fundamentação que a seguir exponho.**

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

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

E nesse diapasão se orientou Medida Cautelar sob Referendo quando vislumbrou naquelas prerrogativas institucionais vocacionadas a “ *garantir a independência e autonomia do Poder Legislativo em face dos demais* ”

*poderes da República* ” (fl. 9), um fundamento suficiente para conduzir à assertiva que os **membros do Congresso Nacional** não podem ser submetidos ao regime geral de testemunho mediante **convocação** , sendo para tanto mais adequado o instrumento do **convite** .

Semelhantemente, apontou-se que as várias prerrogativas institucionais do cargo de **Presidente da República** – destinadas a preservar a “sua autonomia e independência perante os demais Poderes”, do que são exemplos os §§ 3º e 4º do art. 86, CF – delineiam uma dignidade institucional a essa magistratura que sugeriria implausível preconizar que o Chefe do **Poder Executivo federal** pudesse ser objeto de convocação para testemunhar em CPI (fls. 10-11). Em arremate, a Relatora consignou que a impossibilidade jurídica da convocação de Chefe do Poder Executivo adviria da letra do art. 50, *caput* e § 2º e art. 58, § 2º, III, CF:

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

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

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

Art. 58. (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

Dimensões das quais parecia muito cômico Pimenta Bueno, em seu comentário à Constituição Imperial de 1824, que identificou com muita nitidez uma **função de fiscalização** própria ao órgão que exercia o Poder Legislativo, a Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado): essa função de “ *inspeção geral ou permanente* ” não seria literalmente inscrita no texto constitucional imperial, sendo antes deduzida da **função legislativa** e da missão de **manter Constituição** , prevista no inciso IX de seu art. 19: “ *É da atribuição da Assembleia Geral* ”: (...) IX. “ *Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação* ”:

“O art. 19, § 9º da Constituição confirma uma atribuição que o direito de fazer as leis por certo importa; ele inclui necessariamente o

**direito de inspecionar** , de examinar se elas são ou não fielmente observadas (...).

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

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

Fiscalização que poderia ser levada a efeito por meio de diversas técnicas, como “ o **direito de interpelação** , que é inseparável ou conjunto com esta atribuição, ou o **direito de pedir esclarecimentos** ou detalhes de um ato ou serviço administrativo qualquer, direito que pertence a cada um dos representantes da nação ”. Outrossim, a função de fiscalização também pode ser exercida “ por meio de **comissões** ou **inquéritos** , que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira ”, e mediante o mais drásticos dos remédios, da Constituição de 1824, a **responsabilização ministerial** (PIMENTA BUENO, José Antônio [Marquês de São Vicente]. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857)** . São Paulo: Ed. 34, 2002, n. 127, p. 169).

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

Uma ideia rígida de separação dos poderes justificara essa segregação rígida de papéis, que também encontrava tradução – e desenvolvimento – em dispositivo que previa a perda do mandato a Deputado ou Senador que aceitasse o cargo de Ministro de Estado (art. 50), e na regra que proibia os Ministros de Estado de comparecer às sessões do Congresso – franqueando a comunicação pessoal apenas nas “conferências com as Comissões”. (art.

51) (UCHÔA, João Barbalho Cavalcanti. **Constituição Federal Brasileira – Comentários** . Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902, pp. 200-207).

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

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

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

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

É sempre fundamental, no ponto, não esquecer a célebre advertência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha: “ **o controle parlamentar é controle político, não controle supra-administrativo** ” ( *Die parlamentarische Kontrolle ist politische Kontrolle, nicht administrative*

*Überkontrolle* – BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11 und 15/83 - BVerfGE 67, 100, n. 177). São materialidades diversas, as do controle político e do controle administrativo, porque servem a fins também distintos.

O controle parlamentar não se interessa diretamente por aprimoramento administrativo, precisão no acompanhamento da execução orçamentária, redução dos gastos públicos: apenas se tais tópicos forem suficientes para canalizar a opinião pública no contexto político-partidário.

No exercício da prerrogativa de interpelação, as Casas do Congresso ou suas Comissões buscam influir na **formação da vontade política, na condução dos negócios públicos** (função de direcionamento político).

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

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

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

Desse estado de coisas, é seguro afirmar que a ausência de menção ao Presidente da República no art. 50, *caput* e § 2º e do art. 58, § 2º, III, CF não fundamenta a isenção da obrigatoriedade de testemunhar perante comissão

parlamentar de inquérito, como se afirma na Medida Cautelar ora em Referendo: “ o texto constitucional arrola expressamente os agentes estatais sujeitos à convocação pelas Casas Legislativas da União e suas respectivas Comissões (CF, arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III). E, ao fazê-lo, **restringe o alcance dessas convocações, ao aludir apenas aos Ministros de Estados e agentes públicos diretamente subordinados à Presidência da República** ” (fl. 12). (grifei)

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

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

É fundamental assinalar que o silêncio em relação ao Presidente da República, no art. 50, CF/88, traduz, sobretudo, uma **regra de limitação** ao exercício das pretensões de endereçamento político do controle parlamentar. Limita esse poder ao colocar o Ministro de Estado (ou titular de órgão diretamente vinculado à Presidência) como ponto de corte à prerrogativa de interpelação do Congresso Nacional. A regra procura tornar operacional o exercício do Poder Executivo, que ficaria deveras

afetado com seguidas convocações do Presidente da República para prestar esclarecimentos nas várias Comissões existentes na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

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

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

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



caso de suposto desvio ou abuso, pelas instâncias das correspondentes corregedorias, em procedimento próprio. **Assim como não pode o Judiciário submeter nenhum membro do Poder Legislativo a procedimento em que seja obrigado, sob cominações adequadas à condição de testemunha ou de acusado, a prestar “informações e esclarecimentos” sobre votos que, em certo sentido ou número, haja dado no Parlamento, no exercício legítimo da sua função política, tampouco pode o Legislativo, ainda que por via de Comissão Parlamentar de Inquérito, controlar a regularidade ou a legalidade de atos jurisdicionais, obrigando magistrado a dar, além das que constam dos autos, outras razões de sua prática, ou a revelar as cobertas por segredo de justiça, que uma e outra coisas ofendem, de modo grosseiro e frontal, o princípio constitucional da separação e independência dos poderes.** ( HC 96.549 – MC , Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 28.10.2008).

No mesmo sentido:

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

HABEAS CORPUS. CPI DOS BINGOS. ATO JURISDICIONAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. O acerto ou desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II). 2. HC deferido. ( **HC 86.581** , Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. em 23.02.2006, DJ de 19.05.2006)

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

Narro, a partir de agora, minha **segunda ressalva de fundamentação** .

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

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

Pois bem, esse limite ao poder de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, extraído do “princípio da divisão dos poderes”, tem extensão não apenas horizontal – do qual cuidou-se acima – mas também **vertical** : o **princípio federal** (ROSENFELD, Michel. DORSEN, Norman. SAJÓ, András. **Comparative Constitutionalism: cases and materials** . 2ª ed. St. Paul: West, 2010, p. 384).

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

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

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

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

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

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

“A tentativa (...) de investigar uma agência puramente federal é uma invasão dos poderes soberanos dos Estados Unidos da América (...) O poder de investigação de um órgão legislativo é limitado para obter informações sobre assuntos que se enquadram em seu próprio

campo de ação legislativa” ( *The attempt (...) to investigate a purely federal agency is an invasion of the sovereign powers of the United States of America (...) The investigatory power of a legislative body is limited to obtain information on matters which fall within its proper field of legislative action* ).

Semelhante necessidade exigência de nexo temático entre as atribuições legislativas do órgão legislativo requerente da documentação e o órgão requisitado foi recentemente afirmada em julgado do *Bundesverwaltungsgericht* alemão ( **BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 02.09.2019** ):

“37. O objeto de investigação formulado por um parlamento estadual deve ter uma pertinência estadual, ou seja, deve respeitar os limites de competência (art. 30, LF) emanados do princípio federativo da Lei Fundamental (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. September 1993 - 2 BvR 1666 e 1667/93 - NVwZ 1994, 54 (55); BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1988 - 7 C 37.87 - BVerwGE 79, 339 (342 f.); vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178, 1179 e 1191/86 - BVerfGE 77, 1 (44) para o caso contrário). A criação de uma comissão de inquérito por um parlamento estadual pode, em particular, servir para controlar o governo e as autoridades do Estado. Consequentemente, a atribuição investigatória de uma comissão de inquérito estadual não pode se estender a elementos probatórios (jurídicos ou políticos) federais (BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1.99 - BVerwGE 109, 258 (266)), nem visar o controle das autoridades de outros Estados.” ( *“ Der von einem Landesparlament formulierte Untersuchungsgegenstand muss einen Landesbezug aufweisen, hat also die sich aus dem Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes ergebenden Kompetenzgrenzen (Art. 30 GG) zu wahren (BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. September 1993 - 2 BvR 1666 und 1667/93 - NVwZ 1994, 54 <55>; BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1988 - 7 C 37.87 - BVerwGE 79, 339 <342 f.>; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. Oktober 1987 - 2 BvR 1178, 1179 und 1191/86 - BVerfGE 77, 1 <44> für den umgekehrten Fall). Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses durch ein Landesparlament kann insbesondere der Regierungs- und Behördenkontrolle im Land dienen. Demzufolge darf sich der Untersuchungsauftrag eines Landesuntersuchungsausschusses nicht auf bundesrechtliche oder bundespolitische Beweisthemen erstrecken (BVerwG, Beschluss vom 13. August 1999 - 2 VR 1.99 - BVerwGE 109, 258 <266>) oder auf die Kontrolle der Behörden anderer Bundesländer zielen ”). ( **BVerwG 6 VR 2.19 – Beschluss vom 02.09.2019** )*

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

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

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

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

Ante todo o exposto, **acompanho** o ilustrado voto da eminente Ministra Rosa Weber, **com as ressalvas de fundamentação expostas e agora resumidas**:

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

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

É como voto

Plenário Virtual - minuta de voto - 24/06/2014