

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**ZULMAR ANTONIO FACHIN**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

#### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

#### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

#### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Samantha Ribeiro Meyer-pflug; Zulmar Antonio Fachin – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-503-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria Constitucional. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

#### CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o V Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 14 a 18 de junho de 2022, sob o tema geral “Inovação, Direito e Sustentabilidade”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Trata-se da quinta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Direito à educação, comissões parlamentares de inquérito, liberdade de expressão e federalismo. Houve também a apresentação de um belíssimo estudo sobre a história do constitucionalismo paraguaio.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Zulmar Antonio Fachin

Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Caio Augusto Souza Lara

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O SISTEMA FEDERAL  
BRASILEIRO: PODERES E LIMITES DE INVESTIGAÇÃO**

**PARLIAMENTARY COMMISSIONS OF INQUIRY AND THE BRAZILIAN  
FEDERAL SYSTEM: POWERS AND LIMITS OF INVESTIGATION**

**Paulo Roberto Barbosa Ramos** <sup>1</sup>  
**Fredson De Sousa Costa** <sup>2</sup>  
**Wanderson Carlos Medeiros Abreu** <sup>3</sup>

**Resumo**

As Comissão Parlamentares de Inquérito (CPIs) constituem-se em importante mecanismo de investigação e, por isso, possuem poderes bem amplos. No entanto, tais poderes não são ilimitados. Em razão disso, a pesquisa parte da problemática em torno da possibilidade de uma CPI da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal investigar Estados e Municípios. Desta forma, este artigo tem como objetivo analisar os limites dos poderes das CPIs decorrentes do sistema federal. Para tanto, será utilizada a pesquisa qualitativa com uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, além do estudo da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

**Palavras-chave:** Comissões parlamentares de inquérito, Investigação, Federalismo, Poderes, Limites

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Parliamentary Inquiry Commissions (CPIs) constitute an important investigation mechanism and, therefore, have very broad powers. However, such powers are not unlimited. As a result, the research starts from the problem around the possibility of a CPI of the Chamber of Deputies or the Federal Senate to investigate States and Municipalities. Thus, this article aims to analyze the limits of the powers of the CPIs arising from the federal system. For this, qualitative research will be used using bibliographic and documentary research techniques, in addition to the study of recent jurisprudence of the Federal Supreme Court on the subject.

---

<sup>1</sup> Professor Titular da Universidade Federal do Maranhão. Coordenador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão. Promotor de Justiça Militar no Ministério Público do Maranhão.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão. Servidor Público Federal.

<sup>3</sup> Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR) e Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão. Advogado.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Parliamentary commissions of inquiry, Investigation, Federalism, Powers, Limits

## 1 Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem origem recente no modelo inglês e constituem-se em verdadeiro mecanismo de investigação realizada pelo Poder Legislativo em relação aos atos do Poder Público.

Na história das constituições brasileiras, as CPIs só foram previstas na Constituição de 1934, apesar da instalação de comissões parlamentares de inquérito no período de vigência das constituições anteriores.

A Constituição de 1988 além de prever a possibilidade pelo Poder Legislativo da criação de comissões de inquérito conferiu a estas, ainda que não usando a melhor técnica legislativa, o poder de investigação próprio das autoridades judiciais<sup>1</sup>.

Importa destacar que apesar dos inúmeros poderes conferidos às CPIs existem alguns limites. Dentre estes, a pesquisa pretende investigar quais limites se originam do sistema federal. Tal inquietação surgiu a partir dos debates em torno da “CPI da Covid”, criada no âmbito do Senado Federal. Ademais, a referida questão foi objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848<sup>2</sup>.

Parte-se da hipótese inicial de que não caberia a uma Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional investigar Estados, Municípios e o Distrito Federal por violação ao princípio federativo.

Para tanto, o artigo inicia-se com uma análise do federalismo no Brasil elencando como esse sistema foi inserido na história constitucional. Após, estuda-se o histórico, os poderes e os limites das Comissões Parlamentares de Inquérito. Por fim, procura-se compreender os possíveis limites das CPIs que decorram do sistema federal e qual o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre essa temática.

A presente pesquisa é do tipo qualitativa, tendo sido utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Registre-se, ademais, que o tema abordado é de suma relevância para o federalismo brasileiro, em razão do intenso debate travado na “CPI da Covid” sobre se a convocação dos

---

<sup>1</sup> A crítica reside na expressão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, tendo em vista que não existe a figura do juiz-investigador no sistema acusatório, que é o sistema adotado no Brasil.

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848/DF, Relator: Rosa Weber, Data de julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/10/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757832759>. Acesso em: 23 nov. 2021.

Governadores e Prefeitos para prestarem esclarecimentos não implicaria em violação ao princípio federativo, sendo esta cláusula pétrea da Constituição Federal.

## 2. Federalismo no Brasil

O federalismo, de fato, não é um tema que nasceu há poucos anos. Nem por isso, sua discussão se esgotou ou mesmo exista um consenso sobre sua forma ideal e o modo como tal assunto se relaciona com outros campos de um Estado democrático. O certo é que, por já ter uma base catalogada enriquecida, é fundamental que se simplifique um conceito para explorar o tema doravante.

Assim, é importante entender que o federalismo é uma forma de Estado, na qual objetiva-se a descentralização do poder. Ou seja, não existe apenas uma esfera que representa o Estado, podendo haver dois ou mais entes que compartilham funções da organização estatal, de acordo com o desenho institucional de cada país (MORENO FERNÁNDEZ, 2008).

Como todo conhecimento científico produzido, a falibilidade é um pressuposto fundamental quando se estudam fenômenos relacionados às Ciências Sociais, inclusive, o fenômeno jurídico. E com o federalismo não poderia ser diferente. Diferentes autores tratam sobre a sua importância e o associam a um regime democrático<sup>3</sup>, ainda que outros pontuem suas diversas formas de manifestação<sup>4</sup> e ainda defendem que nem sempre ele pôde ter sido benéfico para alguns países.

Se por um lado, existem diversas definições sobre o federalismo, o próprio sistema federalista não se constitui como a única forma de Estado presente no mundo. Também há o modelo de Estado unitário, as confederações (que, inclusive, foram motivo para ter sua essência questionada e transformada em federação, no modelo americano). Ou seja, a pluralidade de formas pelas quais o Estado pode se organizar, a fim de poder fazer uma repartição justa e descentralizada de poder, não pode ser esgotada apenas na federação. Sobre isso, destaca-se o que diz Carvalho Filho (2001, p. 200):

---

<sup>3</sup> Ramos (2000) afirma que a dificuldade na conceituação do federalismo por alguns autores, não impede de se chegar à conclusão de que o federalismo de três níveis é bem eficiente, na medida em que se reconhece a autonomia dos municípios e o poder está mais próximo do povo.

<sup>4</sup> Ramos (2011) chama de “teste de qualidade” o conjunto de características que identificam um Estado como essencialmente federal.

Dentre os principais elementos, destacam-se: a) existência Constituição escrita e rígida que delimite a distribuição dos poderes e fixe critério de repartição das competências; b) o reconhecimento de mais de uma esfera de poder político, como estados-membros e municípios; c) as esferas do item anterior serem dotadas de autonomia e de personalidade jurídica própria; d) indissolubilidade do pacto federativo; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências dos entes e da própria Constituição.

O poder político caracteriza-se por ser uno e indivisível, mas suas manifestações são plurais e podem emanar de um único centro ou de uma pluralidade deles. As clássicas formas de Estado podem ser representadas, em reduzida síntese, pela confederação, pela federação e pelo regime unitário, sem embargo de uma adoção em forma híbrida, com a presença simultânea de alguns elementos de uma modalidade e de outra.

No caso do Brasil, o federalismo foi oficializado com a República<sup>5</sup> de 1891. E, a partir de então, a forma de Estado foi continuada até a atual Constituição de 1988. Mas, não foi uma continuidade sem instabilidades. Pelo contrário. De acordo com o momento político, o desenho federal brasileiro ganhava uma moldura específica.<sup>6</sup> Por exemplo, na Constituição de 1937, houve uma maior centralização dos poderes da União, enquanto na de 1946, o federalismo manteve um desenho de maior equilíbrio entre os entes federais (ROCHA, 1996).

Interessante pontuar a seguinte linha de Watts (2006, p.105) acerca do federalismo e qual sua importância para a legitimidade de interesses locais dos cidadãos:

As federações representam uma espécie particular, em que nem o governo federal nem os governos das unidades constituintes estão subordinados uns aos outros constitucionalmente, isto é, cada nível de governo tem poderes soberanos definidos pela Constituição e não por nenhuma outra instância de governo, cada um tem autoridade para atuar diretamente sobre seus cidadãos no exercício de suas competências legislativas, executivas e tributárias e cada um deles é diretamente eleito pelos seus cidadãos. **(tradução nossa).**

A partir de tal análise se entende que os entes federativos são autônomos entre si, ainda que deva existir uma finalidade cooperativa, determinada constitucionalmente. Diante disso, destaca-se que os conflitos entre essas unidades federativas, principalmente, entre estados e governo federal, no Brasil, se tornou evidente na pandemia. E isso impacta diretamente na gestão de políticas públicas eficazes que garantam que direitos básicos como a saúde e a própria vida sejam respeitados e protegidos pelos entes, inclusive, em situações de calamidade pública, como numa crise sanitária.

Assim, não há dúvida de que a Constituição que concebeu maior detalhamento ao desenho federal e, conseqüentemente, mais autonomia aos entes federais, foi a de 1988. Isso porque ela já traz, em seu artigo primeiro, a estrutura do Estado brasileiro organizada através da união indissolúvel de seus entes (BRASIL, 1988).

---

<sup>5</sup> Conforme lembra Miriam Dolhnikoff (2005), havia uma certa confusão entre Federalismo e República. Os próprios defensores do modelo federal tinham dificuldades de tentar separar os termos, pois, eles eram vistos como sinônimos. A autora também ressalta que o federalismo não nasceu exatamente com a República. Na verdade, aquele foi precursor desta, já que as elites locais do Brasil lutavam para perpetuar seus interesses e a descentralização do poder seria a melhor forma disso acontecer.

<sup>6</sup> Sobre tal entendimento, Ramos (2012) pontua que o federalismo não pode ser visto como um modelo fechado, cujos ingredientes devam seguir expressamente o que se apresentou no modelo americano, mas de justamente conservar a ideia essencial de federação e podendo assumir novas características, com o tempo.

Além disso, traz em artigos específicos<sup>7</sup> sobre as atribuições de cada um dos entes federais do Brasil, tornando o modelo federal do país peculiar e com características que promovem uma coparticipação das esferas do Estado sobre as políticas públicas.

É importante que se entenda, desde já, que a escolha e a conceituação sobre a forma de Estado escolhida para definir o desenho institucional de um país nem sempre são tão claras como na Constituição brasileira<sup>8</sup>. Sobre essa variação no conceito de federação e sua composição, é importante pontuar o que diz Rocha (1997, p. 180) a respeito dos elementos necessários a uma federação:

- a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado;
- b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual;
- c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional.

Porém, é o sistema federalista o que mais se coaduna, atualmente, com os ideais democráticos, quando se pensa em Estados territorialmente extensos, como é o caso do Brasil.<sup>9</sup> Isso porque o modelo federalista permite que as políticas públicas projetadas para uma nação se efetivem, com maior dispersão, onde o Estado não teria como chegar antes. Essa ideia é partilhada por Ramos (2012, p. 25):

[...] É importante dizer, a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, porquanto esta, enquanto regime político, estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente [...].

Dessa forma, o sistema federal representa o melhor caminho pelo qual o Estado pode chegar a regiões distantes, em que só um ente não seria suficiente para atender. E não só isso. A forma como ele se interliga ao regime democrático, permite promover o que se chama de federalismo cooperativo. Isto é, uma forma de manifestação do federalismo nos Estados modernos, em que os entes federados não atuam de forma isolada, mas conjuntamente, de modo a promover as tarefas determinadas pela Constituição Federal de seu país. Inclusive, no caso do Brasil, tal manifestação é caracterizada pelas chamadas competências comuns dispostas no artigo 23 da CF/1988 (BERCOVICI, 2002).

---

<sup>7</sup> A exemplo dos artigos: 20 a 33; 60; 84 da Constituição Federal (1988).

<sup>8</sup>Sobre tal disposição constitucional, importante cfr. o que diz SILVA (2016) sobre a forma como a Constituição brasileira estabeleceu as competências entre os entes, de modo a equilibrar tal repartição, ainda que privilegie a União em alguns pontos.

<sup>9</sup>RAMOS (2000b) assevera que o federalismo existente no Brasil possui uma característica marcante: a assimetria “de direito”, que é uma opção do constituinte derivado em pontuar a forma como a cooperação é exercida no Brasil, conferindo uma maior discricionariedade ao administrador público.

Sobre esta associação entre federalismo e um regime democrático, Ramos (2011) destaca que, além dos requisitos mínimos de descentralização que configuram o federalismo, é necessário que a democracia esteja presente no país dito federal, de modo a permitir a ampla participação dos cidadãos nas decisões.

Logo, fica evidente que o desenho constitucional no Brasil, planejado para especificar as competências sobre cada ente, consubstancia-se na autonomia destes e preza por uma integração que não promova qualquer tipo de hierarquia, ou mesmo subordinação entre eles.

Isso quer dizer que qualquer justificativa que busque afastar a independência de um ente específico da federação, ainda que seja em virtude do interesse público, revela-se inconstitucional e deve ser afastada. Mas, na prática, não tem acontecido isso.

A pandemia, que se arrasta pelo ano de 2021, fomentou uma grande apuração do Senado Federal sobre a forma como agentes públicos, nos diferentes entes federativos, lidaram com a saúde pública. A questão primordial a ser analisada é até que ponto uma Comissão Parlamentar, conduzida por um órgão parlamentar Federal, pode alcançar outros entes federativos. E de que forma tais atribuições de uma CPI não violariam o próprio texto constitucional, seja num excesso de competências contrárias ao equilíbrio entre os poderes, ou mesmo numa ruptura do próprio pacto federativo.

Mas, antes de apresentar o entendimento da Suprema Corte brasileira acerca de tal possibilidade, é importante entender o papel de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e seus limites constitucionais no tópico a seguir.

### **3. Comissão Parlamentar de Inquérito**

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tem sua origem ligada ao direito inglês. No entanto, não existe consenso doutrinário quanto ao momento histórico preciso em que as comissões parlamentares de inquérito teriam surgido na Inglaterra. Nesse sentido, Mendes e Branco (2015) afirmam que uma parte da doutrina considera a primeira comissão de inquérito foi a instalada pelo Parlamento britânico em 1689 com a finalidade de examinar as circunstâncias da guerra contra a Irlanda. Uma segunda parte da doutrina que a primeira comissão foi instalada em 1571, apesar do poder investigativo do poder legislativo ter ganhado destaque em 1688.

Ainda na perspectiva do direito comparado, cita-se o instituto das comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos da América. Importante anotar que não existe na Constituição americana nenhuma previsão sobre tais comissões. No direito norte-americano,

as CPIs têm o poder para realizar sindicâncias e colher testemunhos (MENDES; BRANCO, 2015).

Na história constitucional brasileira não se encontra de forma explícita nas constituições de 1824 e 1891 a previsão das comissões parlamentares de inquérito. A Carta de 1934 foi a primeira a de forma explícita prevê no seu texto a competência da Câmara os Deputados para a criação das comissões de inquérito sobre fatos determinados a partir de requerimento de, pelo menos, a terça parte dos seus membros (art. 36, CF/1934). A Constituição de 1937 omitiu a previsão das CPIs. Por outro lado, o texto constitucional de 1946 voltou a conter a possibilidade de instalação das comissões de inquérito e inovou ao dispor que estas poderiam se instaladas tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal. A Carta de 1967, marcada pelo regime militar, manteve a previsão das comissões parlamentares de inquérito.

A Constituição de 1988 no §3º, do art. 58, trouxe uma redação confusa sobre as comissões de inquérito:

**§ 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.**

Por um lado, a Constituição Cidadã conferiu às CPIs poderes próprios das autoridades judiciais. Sendo que esses poderes podem ser ampliados por meio dos regimentos internos de cada casa. Por outro lado, a figura das comissões de inquérito traz alguns problemas do ponto de vista do ordenamento jurídico nacional. Moraes (2000) aponta que, como o texto constitucional foi impreciso, é necessário definir a amplitude das comissões e os limites de seu poder investigativo.

As Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais também podem instituir comissões parlamentares de inquérito, desde que sigam o modelo instituído na Constituição Federal.

No âmbito da União, as comissões estão reguladas também pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952.

### 3.1 Objeto e poderes da CPI

As comissões parlamentares de inquérito são criadas com a finalidade de investigação de fato determinado. Desta forma, não pode uma CPI investigar fatos indetermináveis ou de difícil limitação. Nesse sentido, Moraes (2000) ressalta que o poder do Congresso não é ilimitado, portanto, a investigação levada por este deve concentrar-se em fatos específicos, definidos e relacionados ao Poder Público. No entanto, isso não impede que as comissões investiguem fatos conexos ao objeto principal ou até mesmo fatos novos conhecidos no curso da instrução da CPI.

Apesar da amplitude do poder de investigação de uma CPI, como já ressaltado anteriormente, esta não pode investigar negócios privados sem vínculo com o Poder Público. Mendes e Branco (2015) afirmam que a CPI não pode alargar o âmbito de investigação para além fatos que não tenham relação direta ou indireta com o fato principal a ser investigado.

A discussão sobre o objeto de uma CPI é fundamental para o controle das suas atividades, uma vez que o alargamento indevido deste pode gerar de ingerência descabida nos negócios jurídicos privados ou como mecanismo de manobra do jogo político. A CPI como importante mecanismo de investigação do poder legislativo não pode ter a sua função desconfigurada para alcance de objetivos estranhos ao previsto no texto constitucional.

Quanto aos poderes de uma comissão parlamentar de inquérito, a previsão constitucional é que estas terão os mesmos poderes investigatórios das autoridades judiciais, incluindo a possibilidade de invasão nos direitos fundamentais dentro dos limites constitucionais, desta forma, não é possível investigações parlamentares sem fundamentação ou publicidade e sem o resguardo de informações confidenciais (MORAES, 2000).

Nos termos do art. 2º da Lei nº 1.579/1952, as CPIs podem determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença. Isso implica que as comissões parlamentares de inquérito podem também quebrar o sigilo bancário, fiscal e de dados.

No tocante à oitiva de testemunhas, a CPI pode decretar a oitiva de qualquer pessoa, funcionário público ou particulares essenciais para o processo de investigação. Moraes (2000) alerta que ninguém pode se recusar de comparecer à comissão parlamentar de inquérito. Sendo possível a determinação de uso da força policial para efetivação com comparecimento (MENDES; BRANCO, 2015).

No depoimento de investigados ou indiciados, fica garantido o direito fundamental ao silêncio, uma vez que o investigado não pode ser obrigado a constituir prova contra si (MORAES, 2000).

A comissão parlamentar de inquérito pode decretar a quebra de sigilo bancário dos investigados. Nesse sentido, Mendes e Branco (2015) esclarecem que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido da possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos indiciados. Ressaltam, ainda, os referidos autores que esse poder de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico não se limita apenas às CPIs instaladas pelo Congresso Nacional, mas estende-se para as Assembleias Legislativas estaduais.

### **3.2 Limitações aos poderes da CPI**

Apesar da amplitude de poderes conferidos às investigações parlamentares existem limitações. Schier (2002a) classifica essas restrições em formais e materiais. Como exemplo de limites formais tem-se a exigência de quórum específico para o requerimento de abertura, os limites temporais de atuação das investigações, a exigência de que o fato seja determinado e que seja respeitada a competência de atuação parlamentar. Por outro lado, os limites materiais estão relacionados com o respeito aos direitos fundamentais, tais como: necessidade de fundamentação das decisões e respeito aos direitos das testemunhas e investigados.

Como visto anteriormente, o quórum necessário para abertura de uma comissão parlamentar de inquérito é de um terço dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados. Schier (2002a) aponta que o quórum para instalação de um CPI se constitui em verdadeira proteção dos blocos parlamentares minoritários. Desta forma, atingido o número de assinaturas a comissão deverá ser criada de forma automática, uma vez que a abertura não está condicionada ao controle de conveniência ou oportunidade das investigações. Se o quórum fosse maior, dificilmente as minorias conseguiriam êxito na coleta de assinaturas para iniciar uma investigação parlamentar.

Outra limitação decorre do fato de que as CPIs deverão ter prazo certo para realizarem as suas atividades. Desta forma, é incabível uma investigação sem prazo determinado. Diante da pressão política, social e econômica trazida por uma CPI não pode estar se tornar em instrumento com prazo indeterminado de desestabilização política. A Lei nº 1.579/1952 preceitua no §2º, do art. 5º, que uma CPI encerrará as suas atividades com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso. Mendes e Branco (2015) asseveram que o Supremo Tribunal Federal,

compreendendo o potencial de interferência de uma CPI nos direitos fundamentais, acolheu a tese prevista na Lei nº 1.579/1952 de que os trabalhos de investigação parlamentar podem ser renovados até o fim da legislatura em que ocorreu o seu início.

As CPIs se constituem em importante instrumento de investigação, no entanto, existem limitações formais que estão associadas ao próprio conjunto de atribuições do parlamento e das comissões parlamentares de inquérito. Desta forma, não pode uma CPI da Câmara dos Deputados investigar matéria de atribuição do Senado Federal ou matéria do campo legislativo e administrativo dos Estados e Municípios (SCHIER, 2002b).

No âmbito dos limites matérias, não pode uma CPI decretar a prisão de indivíduos, exceto no caso de prisão em flagrante delito. Também não é possível que uma investigação parlamentar impeça o acompanhamento dos indiciados por advogados ou até mesmo causar qualquer tipo de embaraço à atividade profissional destes (MORAES, 2000). Podem ainda os advogados dos indiciados ou testemunhas participar de forma ativa na sessão, reclamar contra possível comportamento arbitrário da comissão, manter contato pessoal e diretos com os seus clientes (MENDES; BRANCO, 2015).

#### **4. Investigação de Estados, Municípios e o Distrito Federal por CPI do Congresso Nacional e o federalismo**

Importante questão versa sobre a possibilidade ou não das comissões parlamentares de inquérito de investigar Estados, Municípios e o Distrito Federal. Em que medida esse tipo de investigação violaria o vínculo federativo e configuraria intromissão indevida da União em assuntos dos demais entes federados.

##### **4.1 Aspectos doutrinários**

Como já abordado no tópico anterior, as CPIs possuem algumas limitações do ponto vista formal que guardam relação com o seu âmbito de competência. Desta forma, não pode uma investigação parlamentar da Câmara adentrar em assunto privativo do Senado Federal ou até mesmo em matéria típica das Assembleias Legislativas. Nesse sentido, Moraes (2000) afirma que as CPIs da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional devem absoluto respeito ao princípio federativo e, desta forma, à autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios, implicando que qualquer tipo de fiscalização da gestão pública de tais entes deverá ser conduzida pelos seus respectivos legislativos.

O modelo federativo impõe uma limitação de competência específica às CPIs conduzidas pelo legislativo federal, desta forma estas não podem invadir área de competência constitucional dos Estados e Municípios (MENDES; BRANCO, 2015). Schier (2000b) enfatiza que mesmo nos casos das competências concorrentes, em que a União possui autorização para atuar na produção de normas gerais, uma possível comissão parlamentar de inquérito federal deverá investigar somente aquilo que for típico da União, desta forma, não devendo atingir execução de serviços decorrentes destes e atribuídos aos Estados. Como exemplo, cita-se o caso da educação, que está inserido no âmbito das competências correntes. Eventual investigação parlamentar que venha apurar má execução dos serviços de educação de uma escola estadual será de competência da Assembleia Legislativa do respectivo Estado. Por outro lado, se a investigação ocorresse em relação a eventual desvio de verbas destinada a escola pública estadual, então o Parlamento Nacional estaria legitimado para proceder com a investigação.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade ou não de investigação parlamentar de Estados e Municípios por CPI do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados será objeto de análise no próximo tópico.

#### **4.2 A CPI da pandemia e a investigação de Estados e Municípios**

A CPI da pandemia foi instalada em 27 de abril de 2021, no Senado Federal, sob a presidência do senador Omar Aziz (PSD-AM) e tendo como relator o senador Renan Calheiros (MDB-AL). O prazo inicial da comissão foi de 90 dias, tendo sido prorrogado por mais 90 dias em 14 de julho de 2021. O objetivo da investigação parlamentar era investigar ações e omissões do governo federal no combate à pandemia de Covid-19, bem como o uso de verbas federais em Estados e Municípios também no enfrentamento à pandemia.

Importa destacar que a instalação da CPI da pandemia se concretizou após decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 37.760, cuja relatoria era do ministro Luís Roberto Barroso. A questão foi levada ao STF em razão da não abertura da investigação parlamentar pelo senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG), presidente do Senado Federal. A Suprema Corte decidiu que uma vez cumpridos os critérios para instalação de uma CPI, não poderia o presidente do Senado Federal deixar de proceder com a instalação alegando a necessidade de análise de conveniência política.

Questão tormentosa e complexa residiu na inclusão de Estados e Municípios nas investigações conduzidas pela CPI da Covid e, conseqüentemente, na oitiva de governadores e prefeitos.

Em 28 de maio foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 848 por governadores de 17 Estados e do Distrito Federal, após a aprovação no âmbito do Senado Federal da convocação de nove gestores para serem ouvidos da CPI da Covid.

A argumentação dos governadores era de que a inserção de Estados e Municípios nas investigações de comissão parlamentar de inquérito conduzida pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados era uma clara violação ao princípio federativo, uma vez que se configuraria em hipótese de interferência da União em Estados e Municípios. Alegavam, ainda, que a competência para fiscalização e controle da gestão estadual seria da respectiva Assembleia Legislativa. Por fim, afirmavam que permitir a referida investigação era aceitar nova hipótese de intervenção federal, além das previstas na Constituição Federal.

A Advocacia-Geral da União (AGU) sustentou que a convocação questionada era possível levando-se em consideração o previsto no art. 2º da Lei nº 1.579/1952 em que é conferido às CPIs o poder para tomar depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais. Além disso, afirmou que o poder de fiscalização segue a natureza das verbas, desta forma, o Congresso Nacional seria competente para fiscalizar a utilização dos recursos destinados pela União aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal para combate à pandemia de Covid-19. Por fim, alegou a AGU que o pedido dos governadores não se adequava ao princípio da lealdade federativa, uma vez que a convocação da CPI ajudaria a esclarecer a destinação dos recursos federais envolvidos no enfrentamento à pandemia.

A Procuradoria-Geral da República (PGR) se manifestou afirmando que é função do Congresso Nacional fiscalizar a correta aplicação dos recursos federais e que qualquer pessoa, inclusive governadores e prefeitos, que utiliza bens da União deve prestar contas ao Congresso Nacional, tanto perante ao Tribunal de Contas da União como às comissões parlamentares. Alegou, ainda, que os governadores e prefeitos ao utilizarem ou administrarem recursos da União não atuam dentro do âmbito de autonomia dos entes federados. Desta forma, a convocação desses gestores para prestarem esclarecimentos perante a CPI da Covid não violaria o pacto federativo.

Em 21 de junho, a ministra Rosa Weber concedeu a liminar para suspender a convocação governadores dos Estados para prestarem esclarecimentos à CPI da Covid.

A ministra Rosa Weber na sua decisão liminar entendeu que a prerrogativa constitucional do Presidente da República no tocante a não obrigatoriedade de testemunhar perante as comissões parlamentares também se estende aos Governadores de Estados com fundamento na condição de que estes possuem de chefes de Poder Executivo dos Estados. Quanto ao respeito ao princípio federativo, a ministra ressaltou que é injustificável a situação

de submissão institucional de Estados e Municípios a órgão parlamentar federal, uma vez que o papel central da União no modelo federal brasileiro não lhe confere supremacia ou hierarquia superior em relação aos demais entes federativos. No que se refere a alegação do dever de prestar contas da utilização ou administração de verbas federais, entendeu que é competência exclusiva do Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores de tais verbas. Ressaltou que os governadores devem prestar contas perante a Assembleia Legislativa local ou perante o Tribunal de Contas da União, nunca perante o Congresso Nacional.

Concluiu a ministra Rosa Weber que a amplitude do poder investigativo das comissões parlamentares de inquérito do Senado Federal e da Câmara dos Deputados coincide com o âmbito de competência do Congresso Nacional e que ampliar o alcance da CPI da Covid para investigar governadores e prefeitos se constituiria em excesso de poder por violar as competências dos Estados e as atribuições exclusivas do Tribunal de Contas da União.

O Supremo Tribunal Federal, em 28 de junho, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da CPI da Covid.

## **5 Considerações finais**

A presente pesquisa buscou analisar a possibilidade da investigação de Estados, Municípios e do Distrito Federal por Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito do Congresso Nacional. Também se procurou averiguar se o princípio federativo seria um óbice para tal objetivo, na medida em que a Constituição reserva a autonomia sobre cada um dos entes.

Abordou-se o federalismo como importante mecanismo de repartição de poder e competências entre os entes. O federalismo é uma sistemática de divisão de poder que tende a fortalecer a democracia na medida em que desenvolve as iniciativas locais. O Brasil adotou oficialmente o sistema federal a partir da primeira Constituição da República de 1891. Apesar das críticas, a Constituição de 1988 estabeleceu o modelo de federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Constatou-se que as comissões parlamentares de inquérito se constituem em importante mecanismo de investigação sobre as atividades do poder executivo. As CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, podendo dentre outras medidas decretar a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônica de indiciados ou denunciados. Dentro do previsto na Constituição, as CPIs devem ter como objeto fato determinado e prazo certo.

Tais limitações de ordem formal servem para restringir o poder de uma CPI frente aos direitos fundamentais dos indiciados ou denunciados. Uma investigação parlamentar com base em fato indeterminado e sem prazo para terminar se constitui em grande fator de instabilidade política, econômica e social.

Verificou-se que em razão da abertura dos trabalhos da “CPI da Covid”, no Senado Federal, questionou-se sobre a possibilidade desta investigação parlamentar incidir também sobre Estados, Municípios e Distrito Federal, no tocante ao uso de verbas federais repassadas para o combate da pandemia.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848. A ministra Rosa Weber, relatora do processo, decidiu em sede liminar que uma CPI do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou Congresso Nacional não poderia investigar Estados-membros, tendo em vista que tal hipótese caracterizaria excesso de poder, violação ao pacto federativo e usurpação indevida de competência exclusiva do Tribunal de Contas da União para fiscalizar a correta aplicação de verbas federais por Estados, Municípios e Distrito Federal. A decisão foi referenda pelo Plenário do STF de forma unânime.

Desta forma, pode-se concluir que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de vedar a investigação parlamentar de Estados, Municípios e Distrito Federal por CPI do Senado Federal, Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848/DF**, Relator: Rosa Weber, Data de julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/10/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757832759>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. LEI nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952. **Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito**. Brasília, DF, mar 1952. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. Revista da Emerj, v. 4, n. 15, 2001, p. 200-209.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. **Revista de informação legislativa**: v. 37, n. 146 (abr./jun. 2000).

MORENO FERNÁNDEZ, Luis. **La federalización de España: Poder político y territorio**. Editora: Siglo XXI de España Editores. 2ª edição. Madrid. 2008.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 188. 2002a.

SCHIER, Paulo Ricardo. A comissão parlamentar de inquérito e o âmbito de limitação competencial de sua atuação. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil**, mar-ag/2002b.

WATTS, Ronald L. **Sistemas Federales Comparados**. Tradução para o espanhol de Esther Seijas. Villadangos. Madrid: Marcial Pons, 2006.