Rômulo Moreira: As CPIs e o respeito ao princípio federativo

No último dia 21, a ministra Rosa Weber deferiu liminarmente um pedido de medida cautelar feito na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 848, determinando a suspensão das convocações de governadores de estados determinadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19. A ação foi ajuizada por governadores de 17 estados e do Distrito Federal, que sustentaram, entre outros pontos, que a competência fiscalizatória do Poder Legislativo federal é restrita à Administração Fública federal, de maneira que *"a convocação de governadores em CPIs instaladas no Congresso Nacional para apurar fatos relacionados à gestão local representaria nova hipótese de intervenção federal nas*

Na sua decisão monocrática, a ministra afirmou que

"os governadores prestam contas às Assembleias Legislativas locais, em relação às contas de governo ou de gestão estadual, e ao Tribunal de Contas da União, no caso de recursos federais, jamais perante o Congresso Nacional". Segundo ela, *"o texto constitucional (artigos 50, caput e parágrafo 2º, e 58, parágrafo 2º, inciso III) prevê expressamente 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"*.

No que diz respeito ao suposto uso irregular de recursos federais, a ministra Rosa Weber assinalou *"que a competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas pela União cabe, de acordo com a Constituição Federal (artigo 71, inciso II), ao Tribunal de Contas da União, e não ao Congresso Nacional e as investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo"*, concluindo que *"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"* [1].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Essa liminar acaba de ser referendada pelo Plenário da Suprema Corte, por unanimidade, na sessão virtual extraordinária finalizada no último dia 25. Nessa oportunidade, ratificando inteiramente todos os argumentos expendidos na sua decisão monocrática, a relatora reafirmou que a convocação dos governadores violava *"o princípio da separação dos Poderes e autonomia federativa dos estados-membros"*, observando que *"a não inclusão da figura do presidente da República entre os possíveis arrolados nas CPIs foi uma omissão constitucional voluntária e consciente do legislador constituinte, a fim de assegurar a autonomia e a independência do chefe do Poder Executivo da União em relação às Casas Legislativas do Congresso Nacional"*.

Na decisão consta que *"a prerrogativa constitucional titularizada pelo presidente da República também se estende aos governadores, que ostentam a condição de chefes do Poder Executivo no âmbito das respectivas unidades federativas"*, ressaltando-se, mais uma vez, *"que a competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas pela União cabe, de acordo com a Constituição Federal (artigo 71, inciso II), ao Tribunal de Contas da União (TCU), e não ao Congresso Nacional"*.

Assim, concluiu-se que uma Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito do Congresso Nacional até pode convidar autoridades estaduais para comparecerem às suas reuniões (voluntariamente), mas não convocá-los, caso em que o comparecimento seria obrigatório e coercitivo, no caso de recusa injustificada.

Cinco ministros acompanharam o voto da relatora, com ressalvas. Os ministros Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso afirmaram *"que a competência do TCU não exclui a ampla possibilidade de a CPI tratar de fatos relacionados à utilização de recursos federais destinados a estados, desde que respeitado o princípio federativo"*. Para o ministro Gilmar Mendes, *"a vedação a que a CPI da Pandemia investigue assuntos relacionados à realidade político-administrativa dos estados e a impossibilidade jurídica da convocação de governadores para depor na condição de testemunha ou de investigado tem fundamento na autonomia política dos entes federados"*.

Já o ministro Marco Aurélio ressalvou o entendimento da relatora em relação à atribuição do Tribunal de Contas da União e à participação voluntária dos chefes dos Executivos das unidades federadas, enquanto o ministro Nunes Marques entendeu *"que a CPI tem poderes investigativos para analisar eventual malversação de verbas públicas federais, ainda que repassadas aos demais entes da federação, e os governadores têm o dever de prestar depoimento na condição de testemunhas, sem, contudo, eventual ameaça de decretação da indisponibilidade de bens ou de prisão"*.

Pois bem.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A decisão da ministra Rosa Weber, agora referendada pelo Plenário da Suprema Corte, está correta, pois decorre da norma contida no artigo 18 da Constituição Federal, segundo o qual a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e municípios, entidades autônomas que formam a estrutura federativa brasileira. Esses entes federados detêm autonomia, seja em razão da existência de um governo local (com órgãos governamentais independentes da União), seja porque possui competências exclusivas, com plena capacidade normativaa respeito de determinadas matérias (nesse sentido, veja-se, entre outros, os artigos 17, 23, 24, 25, 29, 42e 32, da Constituição Federal).

Apenas se admite a quebra do equilíbrio federativo, muito excepcionalmente, no caso de intervenção federal nos estados e no Distrito Federal, e dos estados nos municípios, nas situações expressamente previstas nos artigos 34 a 36 da Constituição. Essa medida extrema — que, de toda maneira, fere a autonomia federativa, mas está prevista na própria Constituição —, afastando temporariamente a atuação das entidades federadas, *"só há de ocorrer nos casos nela taxativamente estabelecidos e indicados como exceção ao princípio da não intervenção"* [2].

Essa autonomia dos entes federativos, como é evidente, decorre da própria concepção de federalismo que, em razão de *"sua envergadura histórica e sociológica, é uma tendência natural da organização social, sendo, por isso, mais amplo do que qualquer ordem jurídica ou mesmo política"*. Nesse modelo, como diz também Afonso Arinos, são mais valorizadas *"as relações de coordenação do que as relações de subordinação"*, afinal *"toda centralização tende à subordinação, e, consequentemente, à hierarquia e à disciplina rígidas"*. Para ele, nesse aspecto específico, o federalismo é um verdadeiro *"processo de garantia da liberdade, desde que levada a efeito dentro da ordem jurídica e dentro de um esquema geral intangível"* [3].

Também abordando o mesmo tema, ainda que sob a ótica da ordem jurídico-constitucional inaugurada pela Constituição de 1946, anota Pinto Ferreira que *"a verdadeira doutrina a explicar o regime de relações entre a União e os Estados-membros é a teoria da descentralização política, consistente na repartição de competências entre os órgãos centrais e os órgãos locais"* [4].

Também comentando a Constituição de 1946, Pontes de Miranda afirmava que *"no Estado federal a união é permanente, ou baseada no que quiseram os Estados-membros, ou no que o povo dele, Estado federal, que antes não o era, quis. E a verdade histórica e doutrinária, a respeito do Brasil, é a última"*. Para ele, nada obstante a federação não ser uma mera medida técnica de descentralização, nela *"cada parte tem (ainda imaginariamente) o seu status e perde algo dele em proveito comum"*, conferindo-se aos estados-membros um pouco do que era central [5].

Na doutrina estrangeira, destaca-se Häberle, para quem o Estado federal *"é uma estrutura constitucional que frequentemente é entendida como mero 'princípio da organização estatal', mas que hoje constitui um princípio material essencial da Constituição da cultura"*. Para ele, *"a estrutura do Estado federal é parte integrante do Estado constitucional"* [6].

Ainda analisando o princípio federativo, e desde o ponto de vista da Alemanha unificada, Häberle destaca com um dos seus pilares exatamente *"a distribuição de competências entre a Federação e os Länder, como uma 'importante manifestação do princípio federativo… e ao mesmo tempo como elemento de uma divisão funcional adicional dos poderes. Esta manifestação distribui o poder político e estabelece um marco jurídico-constitucional para seu exercício'"*

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[7].

Nesses termos, evidentemente, não se compatibiliza com os princípios de uma república federativa a convocação por uma Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada por uma das casas do Congresso Nacional (ou por ambas, no caso de uma CPI Mista) de um governador de estado ou mesmo do Distrito Federal (e prefeitos, inclusive), sob pena de se fazer tabula rasa dos laços democráticos e republicanos que devem unir as relações entre a União e os demais entes federativos, inclusive os municípios.

Nesse sentido, deve ser veementemente afastada qualquer tentativa de intromissão parlamentar federal nas coisas pertinentes à competência específica dos Estados e municípios, ainda mais quando o próprio ente federativo tem esta mesma competência, como é o caso das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Portanto, a decisão está correta, primeiro porque segue entendimento da própria Suprema Corte [8], observando-se, assim, o princípio da segurança jurídica, *"ideal normativo de primeira grandeza em qualquer ordenamento jurídico, especialmente no ordenamento pátrio"*, conforme Ávila [9]; segundo porque, conforme consta do voto da relatora, *"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"*.

A propósito da necessária observância da simetria, De Pretto assinalam que a observância da simetria, em muitos casos, tende *"a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos"*.

Como notam esses mesmos dois autores, *"a orientação do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da simetria foi provavelmente assumida por prudência: a Corte parece ter pretendido evitar que arranjos institucionais desprovidos de razoabilidade fossem praticados em estados e municípios"* [10], cuidando-se apenas para que não seja um *"produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete"* [11].

De toda maneira, conforme ressalta Gonet Branco, o *"princípio da simetria não deve ser compreendido como absoluto, pois nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes"* [12].

Assim, limitar o âmbito da atuação investigatória de uma Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada por uma das casas do Congresso Nacional (ou por ambas, como acima já ressaltado) compatibiliza-se perfeitamente com o princípio federativo, não havendo, a toda evidência, mácula à autonomia de tais comissões. Permitir que a Comissão Parlamentar de Inquérito possa convocar, sob pena, inclusive, de condução coercitiva, um governador de estado (ou mesmo um prefeito), seria extrapolar os limites de autuação previstos no artigo 58, §3º, da Constituição Federal, não havendo, de modo algum — muito pelo contrário —, uma quebra do equilíbrio federativo.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[1] Veja aqui o inteiro teor do voto: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SUPENSaODOSGOVERNADORESMEDIDAC

[2] SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 460.

[3] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Volume I. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 156.

[4] PINTO, Ferreira. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno, Tomo II. São Pulo: Saraiva, 1962, p. 645.

[5] MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946, Volume I. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 299.

[6] HÄBERLE, Peter. El Estado constitucional. Lima: Fondo Editorial, 2003, pp. 263-264.

[7] Obra citada, p. 264. *Länder* é o nome que se dá aos Estados federados na República da Alemanha. Evidentemente, não importa o nome que se lhe dê, mas a autonomia que se lhe concede. Na Argentina, por exemplo, são províncias, na Suíça são os Cantões, etc.

[8] Veja-se, por exemplo, a Ação Cível Originária 3427, da relatoria do ministro Edson Fachin.

[9] Para este jurista, "o essencial é que a Constituição Brasileira, mais do que exigir a promoção do princípio da segurança jurídica, corporifica-o pela preocupação, do início ao fim, com os ideais de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade normativas, tal é a ênfase que atribui à limitação do poder e à garantia dos direitos fundamentais." (ÁVILA, Humberto. Teoria da Segurança Jurídica. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 711).

[10] DE PRETTO, Pedro Siqueira e DE PRETTO, Renato Siqueira. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/13-federalismo.pdf?d=637006247774866622. Acessado em 11 de outubro de 2020.

[11] Neste sentido, veja-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.298 (relator ministro Cezar Peluso) e 1.521 (relator ministro Ricardo Lewandowski).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[12] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet e MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 819.

Date Created
02/07/2021

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.