

Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito / Relações Internacionais

LUCAS GARCIA SILVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO ÂMBITO DAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: O USO DE INSTRUMENTOS
JURÍDICOS PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**BRASÍLIA
2025**

LUCAS GARCIA SILVEIRA

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO ÂMBITO DAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: O USO DE INSTRUMENTOS
JURÍDICOS PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: José Levi Mello do Amaral Júnior

**BRASÍLIA
2025**

RESUMO

O objetivo do trabalho é investigar a maneira como o Poder Judiciário intervém nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para equilibrar a proteção de direitos fundamentais e a efetividade do controle parlamentar. Para tanto, avalia-se como a Justiça atua ao delimitar a competência investigativa do Legislativo, definindo, por exemplo, as possibilidades de convocação de testemunhas ou investigados e a garantia ao silêncio. No decorrer da análise, observa-se que a fiscalização parlamentar encontra entraves nos limites constitucionais impostos aos poderes das CPIs, a fim de evitar eventuais abusos, como a violação de garantias individuais. Nesse aspecto, decisões históricas do Supremo Tribunal Federal (STF) evidenciam a importância de instrumentos jurídicos, como o habeas corpus e o mandado de segurança, para corrigir excessos e assegurar o devido processo legal. Além disso, o estudo ressalta que a judicialização não impede a função fiscalizadora das CPIs, mas funciona como mecanismo de contenção de possíveis desvios na investigação. São identificados conflitos institucionais quando o Judiciário é chamado a arbitrar controvérsias políticas, o que, por vezes, gera percepções de interferência excessiva em matérias próprias do Parlamento. No entanto, a jurisprudência indica que a intervenção judicial, nesses casos, ocorre como salvaguarda de direitos, legitimando o processo investigatório e preservando a harmonia entre os poderes.

Palavras-chave: Judicialização, Comissões Parlamentares, Garantias Constitucionais, STF.

ABSTRACT

The objective of this study is to investigate how the Judiciary intervenes in Parliamentary Inquiry Commissions (CPIs) to balance the protection of fundamental rights and the effectiveness of parliamentary oversight. To this end, the analysis focuses on how the courts define the limits of legislative investigative powers, particularly regarding the summoning of witnesses or suspects and the guarantee of the right to remain silent. Throughout the analysis, it becomes clear that parliamentary oversight faces constitutional limitations on the powers of CPIs, aimed at preventing potential abuses such as the violation of individual rights. In this context, landmark decisions by the Federal Supreme Court (STF) highlight the importance of legal instruments such as habeas corpus and writs of mandamus in correcting excesses and ensuring due process. Furthermore, the study emphasizes that judicialization does not obstruct the oversight function of CPIs but rather serves as a mechanism to contain investigative deviations. Institutional conflicts are identified when the Judiciary is called upon to resolve political disputes, which sometimes leads to perceptions of excessive interference in parliamentary matters. However, jurisprudence shows that judicial intervention in such cases serves to safeguard rights, legitimizing the investigative process and preserving the balance among government branches.

Keywords: Judicialization, Parliamentary Commissions, Constitutional Guarantees, Supreme Federal Court.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

COVID-19 – Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2

DF – Distrito Federal

MS – Mandado de Segurança

ONU – Organização das Nações Unidas

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

UnICEUB – Centro Universitário de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O PAPEL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA FISCALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	9
1.1 CPIs: histórico, conceito e aspectos gerais	9
1.2 Limites legais, eficácia e impacto das CPIs no cenário político brasileiro	13
1.3 A CPI da COVID-19 como marco da atuação investigativa do Parlamento	19
2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS CPIs.....	21
2.1 Conceito de judicialização da política e sua distinção da politização da Justiça	21
2.2 O fenômeno da judicialização da política e a atuação do STF como poder moderador	24
2.3 Instrumentos jurídicos utilizados para conter abusos e proteger direitos nas CPIs	29
3 DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TENSÃO: CONVOCAÇÃO, SILÊNCIO E JURISPRUDÊNCIA	39
3.1 Distinções entre convocação como testemunha e como investigado	39
3.2 O direito ao silêncio e sua relativização na CPI da COVID-19	43
3.3 Decisões conflitantes e a insegurança jurídica gerada no âmbito das CPIs	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	55

INTRODUÇÃO

A expansão do papel do Poder Judiciário em questões tradicionalmente associadas ao Poder Legislativo tem despertado crescente interesse acadêmico, especialmente no que concerne às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). A participação ativa do Judiciário em debates de natureza política, seja para viabilizar a instauração dessas comissões ou para delimitar a atuação delas, representa um fenômeno contemporâneo que evidencia o diálogo institucional entre os poderes. Nesse cenário, a judicialização passa a ser observada sob a perspectiva de um instrumento que, ao mesmo tempo em que assegura garantias fundamentais, também pode produzir impactos na dinâmica política e na percepção da legitimidade democrática.

Diante dessa realidade, a presente pesquisa propõe-se a responder a seguinte indagação: de que modo a judicialização da política, traduzida na intervenção do Poder Judiciário nas CPIs, contribui para a proteção de direitos fundamentais e quais são as possíveis implicações de tal fenômeno na efetividade do controle parlamentar? A formulação desse problema de pesquisa visa avaliar se a crescente judicialização reforça a proteção de garantias individuais ou se, por outro lado, potencializa conflitos institucionais ao aproximar o Judiciário de decisões tipicamente políticas.

A relevância social do tema manifesta-se pela necessidade de compreender em que medida as CPIs, um instrumento constitucionalmente assegurado ao Poder Legislativo, podem cumprir seu papel fiscalizatório sem violar direitos fundamentais e sem gerar insegurança jurídica. Em paralelo, a dimensão jurídica encontra-se na consolidação de precedentes e entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF), cujas decisões incidem diretamente na definição dos limites de atuação das comissões, bem como na proteção dos cidadãos envolvidos em suas investigações.

Para alcançar os objetivos propostos, optou-se por uma metodologia fundamentada em pesquisa bibliográfica, que se vale de obras doutrinárias e artigos científicos dedicados ao estudo do controle parlamentar e da judicialização. O método adotado é qualitativo, pois busca interpretar e analisar criticamente posicionamentos jurisprudenciais e acadêmicos, observando convergências e divergências sobre o tema. Ademais, o percurso investigativo segue uma abordagem dedutiva, partindo de

conceitos gerais sobre a separação de poderes e direitos fundamentais para examinar casos específicos de intervenção do Judiciário nas CPIs.

Ao longo do primeiro capítulo, serão apresentados os aspectos introdutórios sobre a natureza e a importância das Comissões Parlamentares de Inquérito, incluindo seu fundamento constitucional e as funções que exercem na fiscalização governamental. O capítulo buscará evidenciar a evolução histórica das CPIs e a forma como tais investigações parlamentares se tornaram parte essencial do sistema de *checks and balances* no Brasil.

No segundo capítulo, pretende-se abordar o fenômeno da judicialização da política, bem como os fundamentos teóricos que o sustentam. Serão analisados conceitos como o ativismo judicial e a politização da Justiça, diferenciando-os para compreender de que maneira o Poder Judiciário atua como moderador diante de conflitos institucionais. Essa seção também enfatizará os instrumentos jurídicos utilizados para resguardar garantias constitucionais nas CPIs, como o habeas corpus e o mandado de segurança.

Já no terceiro capítulo, a pesquisa se voltará especificamente aos direitos fundamentais em jogo no âmbito das CPIs, descrevendo a jurisprudência do STF sobre a convocação de testemunhas ou investigados, a garantia ao silêncio e à não autoincriminação. Serão discutidas situações de tensão observadas em comissões recentes, exemplificando como a judicialização influencia a forma de condução dos trabalhos e as consequências para a efetividade das investigações.

Ao final, as considerações finais sintetizarão as reflexões alcançadas, evidenciando as contribuições do estudo. Espera-se, assim, que o presente trabalho aprofunde a compreensão acerca dos limites e possibilidades que a judicialização da política impõe às CPIs, mostrando de que forma o Judiciário pode tanto garantir a proteção de direitos fundamentais quanto impactar a dinâmica de controle parlamentar. Dessa maneira, objetiva-se fornecer subsídios para debates futuros sobre o aperfeiçoamento institucional e o necessário equilíbrio entre poderes em um Estado Democrático de Direito.

1 O PAPEL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NA FISCALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

1.1 CPIs: histórico, conceito e aspectos gerais

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) constituem instrumentos do Poder Legislativo destinados ao exercício de sua função fiscalizatória típica. Em termos gerais, uma CPI é formada por parlamentares com a finalidade de investigar fato determinado de interesse público, servindo como meio de controle político sobre os outros poderes. Previstas nas constituições brasileiras desde a década de 1930, as CPIs conferem ao Parlamento poderes investigativos semelhantes aos das autoridades judiciais, embora sem caráter jurisdicional, voltados a apurar irregularidades e responsabilidades no âmbito governamental (Zauli, 2010).

Historicamente, a origem das CPIs remonta ao direito inglês, onde, entre os séculos XVII e XVIII, a Câmara dos Comuns investigava atos de ministros e cortesãos do rei. No Brasil, as CPIs foram incorporadas pela primeira vez ao texto constitucional em 1934 e mantidas na Constituição de 1988, que lhes dedica o artigo 58, §3º. Conforme descreve Bulos (2015, p. 1132), “surgiram na Inglaterra, no seio da Câmara dos Comuns, no Brasil, foram consagradas pelo texto de 1934, artigo 36, mantendo-se com o advento da Carta de 1988, artigo 58, §3º”.

A Constituição Federal de 1988 consolidou as CPIs como instrumento de fiscalização parlamentar, estabelecendo expressamente seus requisitos de instalação. O texto constitucional determina que as CPIs “serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo” (Brasil, 1988, art. 58, §3º).

Desse modo, sempre que um terço dos parlamentares de uma das Casas legislativas requerer, a criação da comissão passa a ser um direito subjetivo da minoria parlamentar. Nesse sentido, a doutrina enfatiza o caráter instrumental em favor das minorias: “Veja-se que a Constituição não instituiu as CPIs como instrumento privativo das maiorias, e sim como instrumento de defesa também das

minorias” (Mazzilli, 2004, p. 1). Em outras palavras, a previsão constitucional de um *quórum* de 1/3 dos membros para instaurar CPI visa impedir que a maioria governista impeça investigações sobre eventuais abusos – trata-se de uma garantia institucional da oposição parlamentar (Todeschini, 2024).

Para a instauração de uma CPI, é preciso definir claramente o objeto da investigação (o chamado fato determinado) e o prazo certo de duração dos trabalhos, esses requisitos visam delimitar o escopo da comissão, evitando devassas genéricas ou prolongamento indefinido das apurações. Além disso, o requerimento de criação deve especificar o número de membros e o limite de despesas da comissão, conforme os regimentos internos das Casas legislativas (Zauli, 2010).

As CPIs podem ser constituídas no âmbito de uma única Casa (CPI exclusiva da Câmara ou do Senado) ou de forma conjunta entre ambas (as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, ou CPMIs), seguindo as regras do Regimento Comum do Congresso Nacional. Uma vez preenchidos os requisitos formais e obtidas as assinaturas necessárias, a instalação da CPI é ato obrigatório da Mesa Diretora respectiva – a maioria não pode frustrar a minoria nesse direito, sob pena de violar a Constituição (Zauli, 2010).

Quanto à composição, as CPIs devem respeitar, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária vigente na Casa legislativa (art. 58, §4º, CF/88). Isso significa que as vagas na comissão são distribuídas conforme o tamanho das bancadas, garantindo representação plural dos diversos partidos. Em geral, os líderes partidários indicam os integrantes, reproduzindo a correlação de forças do plenário (Buna, 2018). Assim, embora a iniciativa de criação caiba à minoria (com 1/3 de assinaturas), a maioria governista costuma deter maior número de assentos e, não raro, a presidência ou relatoria da CPI, posições que podem influenciar os rumos das investigações.

Ainda assim, a estrutura multipartidária da comissão busca assegurar equilíbrio e legitimidade aos trabalhos, ressalte-se que tradicionalmente o primeiro signatário do requerimento de CPI tem sido designado para cargo de destaque (como a vice-presidência) e a presidência fica com um membro escolhido pelo conjunto da comissão, seguindo acordos entre bancadas. Essas práticas visam equilibrar interesses e conferir credibilidade às apurações realizadas (Buna, 2018).

No que tange às suas atribuições, as CPIs possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, nos termos da Constituição, na prática, uma CPI

pode realizar diligências, convocar pessoas para depor, tomar depoimentos de autoridades ou cidadãos, ouvir testemunhas sob compromisso, requisitar documentos e informações de órgãos públicos e determinar perícias e vistorias. Também lhe é facultado quebrar sigilos bancário, fiscal e telefônico de investigados, desde que tais medidas sejam aprovadas pela maioria dos membros da comissão e guardem relação com o fato investigado (Fleury; Junqueira, 2023).

Ou seja, a CPI dispõe de instrumentos investigativos amplos: pode solicitar dados protegidos por sigilo (como extratos bancários ou registros telefônicos) e até mesmo, em casos extremos, ordenar prisões em flagrante – possibilidade limitada à hipótese de alguém ser surpreendido cometendo crime durante a sessão, tal como ocorreria diante de qualquer cidadão comum. Essa gama de poderes equipara a CPI a uma autoridade investigatória, permitindo ao Legislativo conduzir inquéritos complexos e reunir provas de ilícitos eventualmente cometidos por agentes públicos ou privados envolvidos (Fleury; Junqueira, 2023).

Entretanto, a CPI não tem caráter jurisdicional, sua natureza jurídica é estritamente investigativa, e não lhe cabe julgar ou punir os envolvidos, ao final de seus trabalhos, a comissão encaminha suas conclusões às autoridades competentes – geralmente ao Ministério Público – para que sejam tomadas as medidas judiciais cabíveis (oferecimento de denúncia, ações civis etc.). Em outras palavras, a CPI não condena; ela apura fatos e responsabilidades e elabora um relatório com recomendações, mas a efetiva responsabilização civil ou penal depende dos órgãos do sistema de Justiça.

Essa limitação reflete o princípio da separação de Poderes, pois ainda que as CPIs concentrem poderes investigativos, não podem usurpar funções do Judiciário, sob pena de extrapolar seu âmbito constitucional de atuação. Por isso, costuma-se dizer que os investigados em CPI não se tornam réus, mas permanecem na condição de investigados ou testemunhas – caso venha a haver processo judicial posterior, aí sim serão formalmente acusados perante um juiz (Fleury; Junqueira, 2023).

Do ponto de vista histórico, as CPIs tornaram-se um mecanismo usual de escrutínio político no Brasil republicano, especialmente após a redemocratização em 1988. Diversas CPIs ganharam destaque nacional ao revelar esquemas de corrupção e provocar consequências institucionais importantes. Por exemplo, a CPI do PC Farias (1992), instaurada para apurar irregularidades envolvendo o então presidente

Fernando Collor, reuniu provas que embasaram o processo de impeachment daquele mandatário (Carajelescov, 2014).

Anos depois, a CPI dos Correios (2005) desvendou o escândalo do “Mensalão”, revelando um esquema de pagamento de propinas a parlamentares e levando à denúncia e condenação de diversos envolvidos. Esses episódios ilustram o potencial das CPIs de produzir resultados concretos: como observa Carajelescov (2014, p. 5), o Brasil “já teve bons retornos com investigações parlamentares, como a que tratou do Mensalão do PT ou a que resultou no impeachment de Collor”. Em ambos os casos, as comissões parlamentares atuaram como catalisadoras de processos mais amplos de responsabilização política e judicial, evidenciando a importância desse instrumento para a sociedade.

Por outro lado, também se difundiu no imaginário popular a ideia de que muitas CPIs “acabam em pizza”, expressão que simboliza investigações inconclusivas ou sem punições efetivas, de fato, nem todas as CPIs lograram êxito em produzir mudanças ou responsabilizações. Em diversos momentos, maiorias governistas atuaram para limitar o alcance das comissões, seja atrasando sua instalação, esvaziando seus trabalhos ou diluindo seus resultados (Mazzilli, 2004).

Estudos indicam que, especialmente a partir da Constituição de 1988, houve um aumento expressivo no número de CPIs requeridas, mas uma diminuição proporcional das CPIs efetivamente concluídas com relatório e impacto significativo. Levantamento sobre o Senado Federal apontou que menos de um terço das CPIs iniciadas nessa Casa resultaram em investigações concluídas (Buna, 2018).

Frequentemente, a base governista consegue controlar a fase de instalação – por exemplo, convencendo parlamentares a retirarem assinaturas de requerimentos ou utilizando manobras protelatórias até o término da legislatura, o que leva ao arquivamento da comissão sem conclusão. Tais artifícios políticos revelam os limites práticos do modelo idealizado de CPI como direito da minoria: na prática, o sucesso de uma investigação parlamentar muitas vezes depende do contexto político e da correlação de forças entre situação e oposição.

Ainda assim, mesmo com eventuais obstáculos, as CPIs ocupam um lugar central no arranjo de freios e contrapesos da democracia brasileira, elas servem como uma válvula institucional pela qual a sociedade, via Parlamento, pode exigir esclarecimentos e apurações sobre temas sensíveis, aumentando a transparência dos atos governamentais. Em vários momentos, a simples possibilidade de criação de

uma CPI funcionou como pressão política sobre autoridades, levando governos a adotarem medidas corretivas para evitar a exposição negativa que uma investigação parlamentar traria (Silva, 1994).

Pode-se citar, por exemplo, casos em que denúncias foram apuradas internamente no Executivo ou em que ministros acabaram demitidos preventivamente, a fim de esvaziar o clamor por uma CPI. Dessa forma, para além dos resultados formais, as CPIs têm um efeito dissuasório e pedagógico importante, pois representam a permanente disposição do Poder Legislativo de investigar eventuais desvios, contribuindo para a cultura de *accountability* e para o equilíbrio entre os Poderes na República. Em resumo, historicamente as CPIs consolidaram-se no Brasil como um mecanismo essencial de fiscalização política, cuja relevância se mantém, não obstante as críticas sobre sua eficácia variável (Mendes, 2012). Nos tópicos seguintes, serão abordados com mais detalhe os limites jurídicos e a efetividade das CPIs, bem como um estudo de caso marcante – a CPI da Covid-19, de 2021, que se tornou um símbolo recente da atuação investigativa do Parlamento brasileiro.

1.2 Limites legais, eficácia e impacto das CPIs no cenário político brasileiro

No ordenamento brasileiro, as CPIs dispõem de amplos poderes de investigação, porém enfrentam limites legais bem definidos quanto à sua atuação e quanto aos efeitos práticos de suas conclusões. Do ponto de vista jurídico, uma CPI não pode exercer funções jurisdicionais ou policiais para além do âmbito investigativo. Isso significa que, embora detenha poderes instrutórios similares aos de um inquérito judicial, a comissão parlamentar não pode aplicar penas, decretar medidas judiciais autônomas ou usurpar competências exclusivas do Judiciário (Mendes, 2012).

A própria Constituição, ao equiparar os poderes das CPIs aos das autoridades judiciais, delimita que se trata de prerrogativas investigativas (poderes de instrução), e não de poderes decisórios. Em resumo, a CPI apura os fatos e reúne provas, mas não julga nem sanciona – quaisquer sanções civis ou penais dependerão de posterior processo conduzido pelas instituições competentes (Judiciário ou tribunais de contas, por exemplo). Assim, as CPIs operam dentro de balizas legais claras, isto é, investigam com autonomia, mas seus atos devem respeitar direitos individuais e estão sujeitos à revisão judicial, preservando-se o equilíbrio entre os Poderes (Zauli, 2010).

Entre os limites legais impostos às CPIs, destaca-se a chamada “reserva de jurisdição”, certas medidas invasivas de direitos só podem ser autorizadas por um juiz, não por uma comissão parlamentar. Por exemplo, CPIs não podem decretar prisões preventivas, que são prerrogativa do Poder Judiciário. Também não podem determinar interceptações telefônicas (grampos) ou quebras de sigilo de comunicações em tempo real, pois a Constituição exige autorização judicial para violar sigilo de comunicações (Fleury; Junqueira, 2023).

Do mesmo modo, não lhes é permitido adotar medidas cautelares típicas de processos judiciais, como bloqueio de bens, sequestro de ativos ou afastamento cautelar de autoridades do cargo, tais providências excedem o âmbito investigativo e entram na seara do poder geral de cautela dos magistrados, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal tem decidido negar às CPIs esses tipos de atos coercitivos excepcionais. Ademais, direitos e garantias individuais devem ser rigorosamente respeitados no curso de uma CPI, a comissão não pode restringir o direito de defesa dos depoentes, nem cercear o acesso de investigados a seus advogados durante os depoimentos, por conseguinte, está vedada qualquer iniciativa da CPI que impeça a assistência jurídica – por exemplo, tentar impedir a presença de advogados na sala de depoimento seria ilegal (Mello, 1999).

Também não se admite obrigar o investigado a produzir prova contra si: em consonância com o princípio constitucional de que ninguém é obrigado a se autoincriminar, o STF assegura que convocados na condição de investigados possam invocar o direito ao silêncio em perguntas cujas respostas possam incriminá-los. Essa garantia, derivada do direito ao habeas corpus e ao devido processo legal, foi reiterada em diversas decisões – o ministro Celso de Mello, por exemplo, enfatizou que ninguém pode ser tratado como culpado durante uma CPI e que o investigado tem o direito de permanecer calado para não se autoincriminar, assegurada a presença de seu defensor para velar pela intangibilidade de seus direitos (Mello, 1999). Em resumo, o arcabouço jurídico impõe que as CPIs atuem respeitando os limites do Estado de Direito, sob pena de terem seus atos anulados pelo Poder Judiciário.

Outra consequência desses limites é que todos os atos de uma CPI estão sujeitos à apreciação judicial, caso um depoente se sinta violado em seus direitos durante a comissão, pode impetrar habeas corpus ou mandado de segurança no Poder Judiciário, que avaliará eventuais abusos (Zauli, 2010). Ao longo da história das CPIs, não é incomum que o Supremo Tribunal Federal seja provocado a intervir, seja

para garantir o andamento de uma CPI quando a instalação é indevidamente obstada, seja para conter excessos cometidos pela comissão durante os trabalhos.

A jurisprudência do STF (MS 24.831)¹, por exemplo, já estabeleceu que a maioria parlamentar não pode frustrar o direito da minoria de instalar uma CPI quando

¹ COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º)- MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. - O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. - O direito de investigar - que a Constituição da Republica atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. - A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. - A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da Republica destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE Densa DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS. - O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. - A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de

preenchidos os requisitos constitucionais. Em decisão paradigmática, a Corte assentou a “impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação” (STF, 2006). Na mesma linha, o STF também tem coibido abusos como intimações ilegais ou constrangimento a depoentes, em 2005, decidiu-se que testemunhas e investigados em CPI têm direito a tratamento respeitoso e às mesmas garantias de um investigado em inquérito judicial, podendo recorrer ao Judiciário em caso de arbitrariedades (Nunes, 2022). Dessa forma, o controle jurisdicional atua como contrapeso, assegurando que as CPIs cumpram seu papel investigativo sem atropelar os direitos individuais e sem extravasar os limites de sua competência.

Do ponto de vista político e prático, a eficácia das CPIs em alcançar resultados concretos pode variar bastante, pois depende não apenas das provas obtidas, mas também da vontade política de dar seguimento a essas investigações após o encerramento da comissão. Na prática, muitos obstáculos podem reduzir o impacto

direito, por isso mesmo, há de ter consequências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. - Incumbe, em consequência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito (STF - MS: 24831 DF, Relator.: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 22/06/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 04-08-2006 PP-00026 EMENT VOL-02240-02 PP-00231).

final das CPIs. Em primeiro lugar, existe o desafio de levar adiante as recomendações do relatório final. A CPI, ao concluir seus trabalhos, normalmente encaminha suas conclusões e pedidos de indiciamento ao Ministério Público, no entanto, o Ministério Público pode ou não apresentar denúncia à Justiça com base nessas conclusões – essa é uma decisão discricionária da Procuradoria, que avalia elementos jurídicos e conveniência (Fleury; Junqueira, 2023).

Não raramente, relatórios finais de CPIs acabam engavetados pelo MP ou geram investigações que demoram anos sem resultado, o que alimenta a percepção de impunidade. De fato, governos e majorias parlamentares lançam mão de diversas estratégias para esvaziar a efetividade das CPIs, uma prática comum é a criação de CPIs de pouco impacto – popularmente chamadas de “CPIs chapa-branca” – apenas para ocupar o número máximo de comissões simultâneas e impedir a instalação de CPIs incômodas para o governo (Carajelescov, 2014).

Essa manobra se baseia em limites regimentais: por exemplo, na Câmara dos Deputados, não podem funcionar mais que cinco CPIs ao mesmo tempo, assim, a maioria governista às vezes propõe investigações de temas irrelevantes apenas para preencher a cota e evitar que a oposição instale uma CPI politicamente delicada. Essa artificialização da agenda investigativa compromete a eficácia do instrumento como mecanismo de fiscalização da minoria (Carajelescov, 2014).

A interferência da maioria também pode ocorrer durante os trabalhos da CPI, diluindo seu impacto, não é incomum que parlamentares governistas atuem para proteger autoridades aliadas, minimizando fatos revelados ou direcionando a narrativa. Em alguns casos, o governo negocia cargos ou liberação de verbas para recompor sua base e, assim, influenciar o relatório final da CPI, evitando conclusões mais severas (Buna, 2018).

Por exemplo, estudos sobre CPIs no Senado mostram que muitas comissões sequer chegam a apresentar relatório devido a obstruções e divergências políticas, ou terminam com relatórios alternativos pró-governo que enfraquecem as recomendações. Mazzilli (2004, p. 1) sintetizou esse cenário dizendo que “quando os governantes não querem, [...] não se instalam CPIs neste país”. Essa afirmação ressalta como o êxito de uma CPI pode ser contingente, pois apesar do respaldo legal para sua criação, a realidade política pode impor limitações severas, seja impedindo sua instauração, seja esvaziando seus resultados, em resumo, a eficácia das CPIs

sofre condicionantes políticas, que podem frustrar as expectativas de punição e mudança.

Apesar dessas dificuldades, não se pode ignorar os efeitos positivos e os impactos relevantes que diversas CPIs tiveram no cenário político brasileiro, mesmo quando não resultam imediatamente em processos judiciais ou punições, as CPIs costumam expor fatos graves à opinião pública, gerando pressão política e catalisando mudanças institucionais. Muitos analistas defendem que as CPIs desempenham um papel pedagógico e de *accountability* perante a sociedade. Como afirmou o professor Yuri Carajescov, CPI é um instrumento político importante para a sociedade, pois permite trazer à tona irregularidades no uso do dinheiro público e informar a população sobre eventuais malfeitorias (Carajescov, 2014).

Essa dimensão – de esclarecer os cidadãos e pautar o debate público – por si só já constitui um impacto significativo, ainda que indireto. Ao longo dos anos, houve CPIs que motivaram aperfeiçoamentos legais e administrativos, por exemplo, após a CPI do Sistema Financeiro (1999), discutiu-se o fortalecimento dos mecanismos de supervisão bancária; depois da CPI do Tráfico de Armas (2006), foram incrementadas políticas de segurança e controle de fronteiras. Embora nem sempre essas mudanças sejam imediatamente atribuíveis às CPIs, é inegável que elas influenciam a agenda política e estimulam reformas (Carajescov, 2014).

Além disso, em casos emblemáticos, as CPIs precipitaram consequências diretas de grande vulto, conforme mencionado, a investigação do esquema PC Farias culminou na renúncia/impedimento de Collor em 1992, e a CPI dos Correios impulsionou o julgamento do Mensalão pelo STF a partir de 2007. Também a CPI do Orçamento (1993), que apurou fraudes no orçamento da União, levou à cassação de parlamentares (os chamados “anões do orçamento”) e a uma reformulação nos procedimentos orçamentários do Congresso nos anos 1990. Tais eventos demonstram que as CPIs, quando lograram romper as barreiras políticas, promoveram responsabilizações inéditas e fortaleceram instituições de controle.

Segundo levantamento de Carajescov, comissões parlamentares de inquérito como essas trouxeram “bons retornos” no combate à corrupção sistêmica, servindo de marco para ações posteriores dos órgãos judiciais e de controle. Em perspectiva comparada, nota-se inclusive que o Brasil tem uma tradição de CPIs mais atuantes do que em muitos países, o que reflete a vitalidade do Parlamento brasileiro em assumir um papel fiscalizador (Carajescov, 2014).

Contabilizar o impacto das CPIs requer considerar tanto os resultados formais quanto os desdobramentos informais, muitas vezes, mesmo sem condenações imediatas, o legado de uma CPI se manifesta em longo prazo, ao moldar a opinião pública e influenciar eleições. Por exemplo, escândalos revelados em CPIs podem desgastar politicamente autoridades investigadas, alterando o humor do eleitorado. Há quem argumente que parte do clamor por ética na política – expresso em movimentos de rua e nas urnas – deriva das revelações feitas em CPIs anteriores, que elevaram o nível de consciência pública sobre problemas como corrupção endêmica (Silva, 1994).

Por outro lado, o uso excessivo ou meramente político das CPIs também pode gerar ceticismo na população, a percepção de que CPIs são criadas mais por disputa partidária do que por genuíno interesse público pode minar a confiança nas instituições. Esse balanço delicado reforça a importância de se aprimorar os mecanismos de efetividade das CPIs, para que seus achados não se percam. Propostas nesse sentido incluem maior integração entre as comissões parlamentares e os órgãos de persecução (MP e polícia) durante as investigações, e acompanhamento sistemático, pelo Parlamento, das providências tomadas após o envio do relatório final ao Ministério Público (Buna, 2018).

Em resumo, os limites legais impõem às CPIs uma atuação respeitosa aos direitos individuais e delimitada à colheita de provas, enquanto os limites políticos podem dificultar tanto sua criação quanto a implementação de seus resultados. Ainda assim, as CPIs já demonstraram seu valor ao expor esquemas ilícitos e ao possibilitar *accountability* de altas autoridades. A combinação entre alto potencial investigativo e variabilidade de eficácia faz das CPIs um instrumento peculiar e, às vezes, frustrante, mas frequentemente crucial. No cenário político brasileiro, elas se tornaram parte integrante da dinâmica entre governo e oposição, representando um dos principais canais institucionais de denúncia e apuração de malfeitos no setor público (Carajescov, 2014). A CPI da Covid-19, analisada a seguir, exemplifica de modo eloquente os desafios e o impacto que uma comissão de inquérito pode alcançar, evidenciando seu papel de marco na atuação investigativa do Parlamento contemporâneo.

1.3 A CPI da COVID-19 como marco da atuação investigativa do Parlamento

Entre as CPIs instauradas nas últimas décadas, a CPI da Covid-19 – conduzida no Senado Federal em 2021 – destacou-se pelo contexto excepcional e pela repercussão de seus achados, configurando um verdadeiro marco na atuação investigativa do Parlamento brasileiro. Sua origem está diretamente ligada à condução controversa da pandemia de Covid-19 pelo governo federal. Ao longo de 2020 e início de 2021, o Brasil enfrentou uma escalada trágica de casos e óbitos por Covid-19.

No começo de 2021, com a pandemia descontrolada e o país ultrapassando a marca de 300 mil mortes pela doença, multiplicaram-se os apelos para que o Congresso apurasse possíveis omissões e responsabilidades do governo federal no enfrentamento da crise. Essa pressão culminou na apresentação, no Senado, de requerimentos para instalar uma CPI destinada a investigar as ações e omissões do Executivo durante a pandemia (Rodrigues; Costa, 2022).

Em fevereiro de 2021, senadores da oposição reuniram as assinaturas necessárias (mais de 1/3 do Senado, ou seja, pelo menos 27 dos 81 senadores) para requerer oficialmente a criação da CPI da Pandemia. Contudo, a leitura do requerimento em plenário – ato que formaliza a instalação da comissão – foi retardada pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, sob o argumento inicial de priorizar a agenda legislativa relacionada à pandemia, diante da inércia da Mesa do Senado em dar andamento ao pedido, a questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal (Nunes, 2022).

Em decisão monocrática de abril de 2021, o ministro Luís Roberto Barroso acolheu mandado de segurança impetrado por senadores e determinou a instalação imediata da CPI, enfatizando que os requisitos constitucionais haviam sido cumpridos e que a investigação parlamentar era um direito da minoria a ser resguardado. Essa determinação judicial foi referendada pelo plenário do STF e obrigou o Senado a ler o requerimento e constituir a comissão. Assim, em 13 de abril de 2021, foi oficialmente criada a CPI da Covid-19, mediante leitura do requerimento nº 1371/2021 no plenário do Senado. A intervenção do Judiciário nesse episódio reforçou o entendimento de que a maioria legislativa não pode impedir a instalação de CPI quando satisfeitas as exigências regimentais – um precedente importante em favor da função fiscalizatória do Parlamento (Nunes, 2022).

2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS CPIs

2.1 Conceito de judicialização da política e sua distinção da politização da Justiça

A judicialização da política é um fenômeno contemporâneo que envolve a crescente intervenção do Poder Judiciário em questões que antes eram de competência exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo. Seu surgimento está relacionado à consolidação dos direitos fundamentais e à ampliação do papel das cortes constitucionais no controle de políticas públicas e de decisões políticas relevantes (Zauli, 2010).

Esse processo ganhou destaque em países democráticos, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com o fortalecimento das constituições e dos tribunais constitucionais como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. No Brasil, o fortalecimento do STF como corte constitucional após a Constituição Federal de 1988 consolidou esse fenômeno (Silva, 1994).

A judicialização da política se diferencia do ativismo judicial, pois enquanto a judicialização se refere ao acionamento do Judiciário por outros poderes ou por particulares para decidir sobre questões políticas, o ativismo judicial representa uma postura proativa dos juízes, que vão além do texto legal e passam a tomar decisões com elevado grau de discricionariedade (Matias-Pereira, 2021).

Nesse sentido, o ativismo judicial, portanto, pressupõe uma atuação voluntária e expansiva do Judiciário, muitas vezes motivada pela omissão dos demais poderes ou por demandas sociais urgentes. Essa postura pode gerar debates intensos sobre os limites entre interpretar a lei e legislar, especialmente quando se trata de temas sensíveis como saúde, educação e políticas públicas (Di Napoli, 2021).

Já a politização da Justiça, por sua vez, ocorre quando o Judiciário é instrumentalizado para fins políticos, comprometendo sua imparcialidade e a separação entre os Poderes. Nesse caso, as decisões judiciais passam a refletir interesses partidários ou ideológicos, colocando em risco a credibilidade das instituições (Góes, 2023).

Enquanto a judicialização é uma resposta legítima a demandas constitucionais e sociais, a politização representa um desvio da função jurisdicional, revelando um uso estratégico da estrutura judicial para influenciar disputas políticas. Tal diferença é

crucial para compreender os riscos à democracia representativa (Piacentini; Amantéa, 2021).

No contexto brasileiro, a judicialização ganhou força com o reconhecimento do papel do STF como guardião da Constituição. Exemplo paradigmático ocorreu no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.831, em que o STF reafirmou a independência das CPIs e a necessidade de garantir os direitos fundamentais durante sua atuação (STF, 2006).

Historicamente, é possível observar a judicialização da política também em outros países, citando como exemplo os Estados Unidos da América - EUA. Nos EUA, a Suprema Corte tem desempenhado papel central em decisões políticas desde o caso "Brown v. Board of Education" (1954), que marcou a luta contra a segregação racial nas escolas públicas (Silva, 2024).

No Brasil, durante a pandemia da Covid-19, o STF foi provocado inúmeras vezes para dirimir conflitos federativos e garantir o direito à saúde. A Corte foi instada a agir diante da omissão do governo federal, exercendo um papel de mediação entre os entes federados e reafirmando seu compromisso com a Constituição (Dias et al., 2023).

A judicialização, nesses casos, mostrou-se um instrumento importante de proteção de direitos fundamentais e de resposta institucional a emergências. O STF agiu como árbitro, reforçando a cooperação federativa e garantindo a efetividade de políticas públicas mínimas (Silva, 2020). Essa perspectiva é reforçada pelo pensamento de Canotilho (2008, p. 75), o qual afirma que:

Em primeiro lugar, deve distinguir-se entre direito à proteção jurídica e direito de defesa (*Abwehrrecht*) perante o Estado. O direito à proteção jurídica é uma pretensão que qualquer titular de um direito fundamental pode exigir do Estado que o proteja perante agressões de outros cidadãos; um direito fundamental de defesa é um direito cujo conteúdo se traduz fundamentalmente em exigir que o próprio Estado (poderes públicos) se abstenha de intervenções coativas na esfera jurídica do particular.

Baseado no exposto anteriormente, se esclarece a distinção entre o direito à proteção jurídica e o direito de defesa (*Abwehrrecht*). O primeiro refere-se à obrigação do Estado de proteger o cidadão contra ações de terceiros. Já o segundo consiste na limitação do poder estatal, garantindo ao indivíduo proteção contra abusos ou intervenções indevidas do próprio Estado. Ambos os direitos visam assegurar a

dignidade e a liberdade do indivíduo, mas se aplicam em situações distintas de relação jurídica.

A atuação judicial durante a pandemia exemplifica bem a tensão entre os poderes, pois por meio da instalação da CPI da Covid-19, diversos conflitos entre o Legislativo e o Executivo foram levados ao STF, que teve de intervir para assegurar o funcionamento regular das investigações e o respeito ao devido processo legal (Rodrigues; Costa, 2022).

A criação da CPI da Covid, conforme o Requerimento n. 1371/2021, foi um marco no enfrentamento institucional da crise sanitária. Seu objetivo era apurar ações e omissões do governo federal, mas enfrentou resistência, o que levou o STF a determinar sua instalação, reforçando o papel do Judiciário como garantidor da legalidade (Brasil, 2021).

Nesse cenário, a judicialização se apresenta não como uma ruptura institucional, mas como um mecanismo legítimo de contenção de abusos e de garantia dos direitos fundamentais, especialmente quando os demais Poderes falham em cumprir suas funções (Fleury; Junqueira, 2023).

Discutindo a esse respeito, Santos (2017, p.14) afirma que:

Assenta-se o Estado constitucional de direito sobre os direitos fundamentais, extraíndo a própria legitimidade do Direito e do Estado na proteção destes direitos.¹³ Neste contexto, a dignidade da pessoa humana ocupa papel central, emanando os direitos fundamentais, e frequentemente ocupando seu núcleo essencial.

No entanto, a recorrência do Judiciário como instância de resolução de disputas políticas levanta questionamentos sobre os limites de sua atuação. O equilíbrio entre os Poderes deve ser preservado, e a judicialização não pode substituir a responsabilidade política dos atores eleitos democraticamente (Mendes, 2012).

As CPIs, por sua natureza investigativa, são espaços onde essas tensões se evidenciam, pois embora sejam instrumentos do Legislativo, sua atuação muitas vezes depende de decisões judiciais para garantir a convocação de testemunhas, a quebra de sigilos e a proteção de direitos (Todeschini, 2024).

A doutrina destaca que as CPIs, apesar de serem expressão do controle parlamentar, possuem limites que devem ser observados para não ferir garantias individuais. O STF tem papel crucial na delimitação desses contornos, assegurando a legalidade dos atos e a preservação dos direitos dos investigados (Mello, 1999).

A relevância desse debate reside na necessidade de preservar o Estado Democrático de Direito, no qual cada Poder exerce suas competências sem usurpar as funções do outro. A judicialização, quando excessiva ou motivada por interesses políticos, pode comprometer esse equilíbrio (Nunes, 2022). Por outro lado, é importante reconhecer que a Constituição de 1988 ampliou o espaço para a atuação do Judiciário, tornando-o um agente indispensável na defesa da ordem constitucional e na garantia dos direitos fundamentais (Bulos, 2015).

A judicialização da política é, portanto, um fenômeno complexo, devido ao fato de poder representar tanto a efetivação dos direitos fundamentais como o risco de interferência indevida do Judiciário na esfera política, especialmente em momentos de crise institucional (Belém, 2023). Entrevistas com especialistas reforçam que, embora as CPIs sejam instrumentos políticos, sua atuação precisa estar em consonância com os princípios constitucionais, sendo legítima a intervenção judicial quando há ameaça a direitos ou descumprimento de regras legais (Carajelescov, 2014).

Portanto, compreender os contornos da judicialização da política e sua distinção da politização da Justiça é essencial para analisar o papel do STF nas CPIs e sua atuação diante de conflitos institucionais, sempre com vistas à proteção dos direitos fundamentais e à preservação do pacto democrático.

2.2 O fenômeno da judicialização da política e a atuação do STF como poder moderador

A judicialização da política tornou-se um fenômeno marcante nas democracias constitucionais contemporâneas, especialmente no Brasil, onde STF frequentemente assume um papel de mediação institucional diante de crises políticas. Essa atuação do Judiciário, em especial do STF, como poder moderador entre os Poderes Executivo e Legislativo, revela-se especialmente evidente nos momentos em que há impasse decisório ou omissão legislativa (Zauli, 2010).

A partir da Constituição de 1988, o STF consolidou-se como guardião da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, ampliando sua atuação sobre temas historicamente restritos à arena política. Nesse aspecto:

para exercer suas funções, a Constituição dota a CPI de poderes de investigação próprios de autoridades judiciais (CF, art,58, §3º). Com isso, a Comissão pode - sempre de forma fundamentada - convocar testemunhas, quebrar sigilos fiscais, bancários e de dados, requisitar informações de repartições públicas, de determinar busca e apreensão de documentos, exceto quando em local inviolável, dentre outros atos. (Bottini; Palma e Aragão, 2021, p. 1).

Bottini, Palma e Aragão (2021) evidenciam que as CPIs possuem prerrogativas semelhantes às de autoridades judiciais, o que reforça o seu papel no controle e fiscalização dos atos da Administração Pública. Essas prerrogativas, no entanto, devem ser exercidas de forma fundamentada, garantindo o respeito aos direitos individuais e às garantias constitucionais. Dessa forma, a atuação das CPIs busca o equilíbrio entre o poder investigatório e a preservação dos princípios constitucionais, como o devido processo legal, o direito à privacidade e a inviolabilidade de determinados espaços, assegurando que o uso desses poderes excepcionais não comprometa os direitos fundamentais dos investigados.

A importância do STF em casos paradigmáticos também se revelou na pandemia da COVID-19, quando a Corte foi chamada a resolver conflitos federativos e garantir o funcionamento das instituições. Diante da omissão do Executivo e da pressão da sociedade, o STF garantiu o direito de estados e municípios adotarem medidas sanitárias, mesmo que contrárias à política federal (Bastos; Moreira, 2021).

Nesse contexto, o papel contramajoritário do STF destacou-se como um mecanismo de proteção dos direitos fundamentais contra decisões de majorias políticas eventuais, que poderiam violar garantias constitucionais. O exercício dessa função, ainda que polêmico, legitima-se pela necessidade de assegurar o núcleo essencial dos direitos, mesmo em face de pressões políticas. Segundo Mendes (2012, p. 56) “o controle contramajoritário exercido pelo Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, justifica-se pela necessidade de proteção dos direitos fundamentais, que não podem ficar à mercê de majorias eventuais”.

A atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no ordenamento jurídico brasileiro transcende a simples função fiscalizatória e alcança dimensões mais amplas no exercício das atribuições parlamentares. Nesse contexto, é imprescindível destacar o entendimento firmado pelo Ministro Edson Fachin no julgamento do Mandado de Segurança nº 33.751, em que se analisa com profundidade o papel das CPIs à luz da Constituição Federal:

(...) além da função contramajoritária fiscalizatória do Poder Executivo, reiteradamente assentada por esta Corte, as CPIs figuram como instrumento essencial das atividades parlamentares como um todo, na medida em que objetivam "reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Parlamento" (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 174), de forma que viabilizam a atividade parlamentar em sua plenitude. Em outras palavras, incumbe às Comissões em apreço não apenas as atividades de fiscalização. As CPIs também têm como horizonte instrumentalizar a atividade legiferante do Parlamento, a avaliação da conveniência de alocação de recursos e de financiamento de políticas públicas, etc. Nesse cenário, é natural que se confira às CPIs ampla autonomia para o exercício do relevante múnus. (...) Há, portanto, espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas. (...) o âmbito de atuação da CPI deve ser compreendido não apenas a partir do destinatário subjetivo da apuração, mas, sobretudo, do âmbito material de investigação à luz das funções essenciais conferidas pela CF ao Congresso Nacional. (...). (Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.751 (voto do rel. p/ o ac. min. Edson Fachin). Primeira Turma, j. 15 dez. 2015, 1ª T, DJE de 31 mar. 2016).

Dessa forma, ao reconhecer que as CPIs não se limitam à apuração de condutas específicas, mas abrangem o apoio à atividade legislativa, à formulação de políticas públicas e à alocação de recursos, o Ministro Edson Fachin reafirma a importância institucional das CPIs como instrumentos indispensáveis à concretização do papel constitucional do Parlamento brasileiro.

A atuação do STF durante a pandemia demonstrou como as decisões monocráticas e colegiadas podem interferir diretamente na condução da política nacional. Ministros tomaram decisões cautelares urgentes que impediram retrocessos em políticas públicas e garantiram a continuidade de investigações parlamentares sensíveis, como ocorreu com a CPI da Covid-19 (Belém, 2023).

A criação da CPI da Covid-19 exemplifica a tensão entre os Poderes, o Requerimento nº 1371, de 2021, foi apresentado no Senado para apurar ações e omissões do governo federal na gestão da crise sanitária. Diante da resistência em instaurá-la, coube ao STF determinar sua abertura, em clara intervenção para garantir o cumprimento das normas regimentais e constitucionais (Brasil, Senado Federal, 2021). O requerimento nº 1371, de 2021 foi justificado do seguinte modo:

O Governo Federal tem, sistematicamente, violado os direitos fundamentais básicos de toda a população brasileira à vida e à saúde. A Constituição Federal dispensou tratamento privilegiado ao direito à saúde. Além de se tratar de verdadeiro direito fundamental social, também se trata de um dever comum atribuído à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23, II; e art. 30, VII), inclusive, quanto àqueles, como competência legislativa concorrente (art. 24, XII). Em outras palavras, cuidar da saúde é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2021).

Portanto, a decisão do STF de obrigar a instalação da CPI mostrou a relevância do controle judicial sobre a atividade parlamentar quando há desvio de finalidade ou omissão inconstitucional. Essa intervenção preservou o direito das minorias parlamentares de investigar, o que é essencial em regimes democráticos (Mazzilli, 2004).

A atuação do STF não se restringe à defesa de direitos em casos concretos, mas também na definição dos limites da ação política das CPIs. Em sua obra, Mello (1999) salienta que as comissões de inquérito, embora instrumentos legítimos de controle, não podem ultrapassar os direitos fundamentais dos investigados, o que reforça a necessidade de vigilância judicial.

Além disso, decisões monocráticas proferidas em caráter liminar pelos ministros do STF desempenharam papel crucial em tempos de instabilidade institucional, permitindo uma resposta rápida a violações iminentes, especialmente quando envolvem abusos por parte de CPIs ou tentativas de paralisar investigações legítimas (Di Napoli, 2021).

A multiplicidade de decisões individuais, entretanto, suscita debates sobre a segurança jurídica e a colegialidade no âmbito da Corte, a ausência de uniformidade pode gerar instabilidade institucional, ainda que o objetivo das decisões monocráticas seja garantir a proteção imediata de direitos ameaçados (Fleury; Junqueira, 2023).

Outro ponto importante é o ativismo judicial, que se diferencia da judicialização da política, mas que, em momentos de omissão do Legislativo e do Executivo, pode conduzir o STF a atuar além de seu papel tradicional, moldando políticas públicas e preenchendo lacunas institucionais (Matias-Pereira, 2021).

A politização da justiça, por sua vez, representa uma ameaça real quando decisões judiciais são capturadas por interesses partidários ou ideológicos. Góis (2023) observa que a independência judicial deve ser constantemente protegida para evitar que o Judiciário se torne um instrumento de disputas políticas.

A tensão entre a independência dos Poderes e o controle de constitucionalidade está no cerne da democracia contemporânea. A intervenção do STF em decisões políticas deve sempre ser balizada pela Constituição, respeitando o princípio da separação dos Poderes e a legitimidade do Parlamento (Piacentini; Amantéa, 2021). “A atuação do Supremo Tribunal Federal deve respeitar os limites

constitucionais e preservar a autonomia dos demais Poderes, evitando interferências indevidas no espaço próprio da política” (Piacentini; Amantéa, 2021, p. 9368).

O papel do STF como mediador institucional também foi observado na mediação entre estados e a União na gestão da pandemia, quando entes federados ingressaram com ações para garantir autonomia administrativa e sanitária. Nessas situações, o STF atuou para assegurar o pacto federativo e a efetividade das políticas públicas (Dias *et al.*, 2023).

No período pós-pandemia, a atuação judicial permaneceu relevante na revisão de políticas públicas adotadas durante a crise. Questões como vacinação obrigatória, acesso a medicamentos e responsabilização de autoridades públicas continuaram sendo objetos de controle judicial (Neto; Teixeira; Ferreira, 2021). A atuação do STF em CPIs tem sido fundamental para assegurar que esses instrumentos não se desviem de sua finalidade constitucional.

Carajelescov (2014), em entrevista, afirma que as CPIs são instrumentos políticos relevantes, mas que precisam de limites claros para não se tornarem ferramentas de perseguição. Importante ressaltar que o uso político das CPIs exige uma atuação cautelosa do STF, que precisa equilibrar o direito das minorias parlamentares com a proteção das garantias constitucionais dos investigados. Nesse cenário, o Judiciário exerce uma função estabilizadora do processo político.

A análise histórica da atuação das CPIs no Senado Federal, entre 1995 e 2015, feita por, demonstra que a intervenção do STF foi decisiva em diversos momentos para garantir a continuidade das investigações ou impedir abusos. Esse papel se intensificou no contexto mais recente (Buna, 2018). A supremacia da Constituição exige um Poder Judiciário atuante, capaz de intervir quando os demais Poderes se afastam do texto constitucional. Assim, o STF cumpre uma missão que, embora muitas vezes criticada, é essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito (Bulos, 2015).

Em casos como o da CPI da Covid-19, os ministros do STF tiveram de lidar com pedidos de habeas corpus, recursos contra convocações e discussões sobre sigilos bancários e telemáticos, atuando como garantidores das liberdades individuais em meio a uma investigação de forte repercussão política (Rodrigues; Costa, 2022).

“O Supremo Tribunal Federal foi chamado a intervir em diversas ocasiões, seja para garantir direitos individuais dos convocados, seja para dirimir conflitos sobre quebras de sigilo e limites das investigações” (Rodrigues; Costa, 2022, p. 115). A

atuação do STF, ainda que contestada por setores políticos, é legitimada quando visa preservar o núcleo essencial dos direitos fundamentais e garantir que os instrumentos institucionais, como as CPIs, funcionem de maneira compatível com o regime democrático (Todeschini, 2024).

Por fim, o fenômeno da judicialização da política no Brasil mostra-se complexo e multifacetado. Casos paradigmáticos revelam o protagonismo do STF como instância moderadora, especialmente em períodos de crise, o que o torna peça-chave no equilíbrio dos Poderes e na proteção dos direitos fundamentais (Silva, 2024).

2.3 Instrumentos jurídicos utilizados para conter abusos e proteger direitos nas CPIs

A atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), embora esteja amparada pela Constituição, encontra limites constitucionais que buscam impedir abusos e assegurar a proteção dos direitos individuais. Nesse contexto, o *habeas corpus* tem sido amplamente utilizado como instrumento para salvaguardar garantias fundamentais dos investigados, especialmente quando há coação à liberdade de locomoção sem justa causa, como apontado em diversas decisões do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito das CPIs, o *habeas corpus* se mostra essencial para resguardar o direito ao silêncio e à não autoincriminação, sendo frequentemente impetrado por advogados de convocados que temem a condução coercitiva ou a obrigação de responder a perguntas que possam gerar autoincriminação. Tais garantias se fundamentam na Constituição Federal e têm sido reiteradas pela jurisprudência da Corte Suprema:

Assiste, a qualquer pessoa, regularmente convocada para depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito, o direito de se manter em silêncio, sem se expor – em virtude do exercício legítimo dessa faculdade – a qualquer restrição em sua esfera jurídica, desde que as suas respostas, às indagações que lhe venham a ser feitas, possam acarretar-lhe grave dano (STF, 2006).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria de Comissões Parlamentares de Inquérito foi significativamente consolidada a partir do julgamento do Habeas Corpus nº 71.039-5/RJ, relatado pelo Ministro Paulo Brossard, em 1994. Nesse acórdão, a Corte delineou critérios essenciais que orientam até hoje a atuação das CPIs, com especial atenção aos limites de seu poder investigativo. O

entendimento do STF foi de que as CPIs destinam-se exclusivamente à apuração de fatos vinculados à administração pública, notadamente nas hipóteses que demandam controle de legalidade, eficácia, inocuidade ou nocividade, sem, contudo, atribuir-lhes competência para punição dos investigados (Amaral Júnior, 2005).

(...) A possibilidade de criação de CPI se não duvida, nem discute; é tranquila; sobre todo e qualquer assunto? Evidentemente, não; mas sobre todos os assuntos de competência da Assembléia; assim, Câmara e Senado podem investigar questões relacionadas com a esfera federal de governo; tudo quanto o Congresso pode regular, cabe-lhe investigar; segundo Bernard Schwartz, o poder investigatório do Congresso se estende a toda a gama dos interesses nacionais a respeito dos quais ele pode legislar, — it may be employed over the Whole range of the national interests concerning which the Congress may legislate or decide, A Commentary on the Constitution of the United States, 1963, I, n. 42, p. 126. O mesmo vale dizer em relação às CPI's estaduais; seu raio de ação é circunscrito aos interesses do estado; da mesma forma quanto às comissões municipais, que hão de limitar-se às questões de competência do município. (Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 71.039, voto do rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, jul. 7 abr. 1994, Plenário, DJ 6 dez. 1996).

Além disso, o Supremo fixou que, embora as CPIs não tenham poder sancionatório, podem, no curso de suas investigações, identificar indícios de prática de crimes e, nesses casos, remeter os autos ao Ministério Público, que é o titular da ação penal. Tal interpretação reforça o caráter investigativo das comissões, sem comprometer as garantias constitucionais dos indivíduos convocados. Ressaltou-se que o uso dos meios legais para obtenção de provas deve respeitar os direitos fundamentais, sendo vedadas condutas que possam constranger ou induzir à autoincriminação (Amaral Júnior, 2005).

O acórdão também pontuou que as CPIs têm poderes instrutórios semelhantes aos das autoridades judiciais, podendo convocar testemunhas, requisitar documentos e adotar providências investigativas. Todavia, esses poderes não são absolutos e devem ser exercidos dentro dos limites constitucionais, especialmente quanto ao respeito aos direitos das testemunhas e investigados. A testemunha, por exemplo, não pode ser obrigada a falar se isso implicar violação de seu dever profissional de sigilo ou risco de autoincriminação, sob pena de nulidade do ato (Amaral Júnior, 2005).

Outro aspecto crucial do referido acórdão refere-se à distinção entre testemunhas e investigados, o STF deixou claro que o direito de permanecer em silêncio se aplica integralmente aos investigados, os quais não podem ser forçados a produzir prova contra si mesmos. Já as testemunhas possuem o dever de colaborar

com a verdade, salvo se houver risco de se autoincriminarem, hipótese em que o direito ao silêncio também se impõe. Assim, o Habeas Corpus nº 71.039-5/RJ tornou-se referência jurisprudencial para garantir a observância dos direitos constitucionais no âmbito das CPIs (Amaral Júnior, 2005).

Segundo o STF, as CPIs não possuem competência para impor penas ou adotar medidas típicas do Poder Judiciário, como a prisão preventiva ou a condução coercitiva, sem prévia autorização judicial. O julgamento enfatizou que o poder investigativo do Parlamento deve ser exercido em harmonia com os demais Poderes, sob pena de ruptura do princípio da separação de funções estatais. Nesse sentido, o acórdão reforça a importância do controle judicial sobre eventuais excessos cometidos pelas CPIs, assegurando a prevalência da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais (Amaral Júnior, 2005).

Outro mecanismo jurídico frequentemente utilizado é o mandado de segurança, esse instrumento processual atua como uma via eficaz de controle de legalidade dos atos praticados pelas CPIs, sendo cabível sempre que houver ameaça ou violação a direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data. O STF, nesse sentido, tem reiteradamente acolhido mandados de segurança para anular convocações indevidas ou determinar a observância de garantias constitucionais (Mello, 1999).

Importante destacar que a reclamação constitucional é mais uma ferramenta posta à disposição daqueles que se veem diante de atos parlamentares que desrespeitam decisões ou súmulas vinculantes do STF. Por meio desse instrumento, é possível restabelecer a autoridade das decisões da Corte, como no caso da Súmula Vinculante nº 14, que assegura o acesso dos advogados aos elementos de prova já documentados nos autos da investigação (Silva, 1994).

As garantias processuais básicas, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, devem ser observadas com rigor nas atividades das CPIs. Se alerta que essas garantias não são meros formalismos, mas exigências constitucionais indispensáveis à proteção dos direitos individuais, conforme sustentado pela doutrina e confirmado na jurisprudência constitucional (Bulos, 2015).

Bovero *apud* Amaral Júnior (2005, p. 11) afirma que:

em uma sociedade complexa, o processo político decisório é também ele necessariamente complexo. É ilusório pretender melhorar a qualidade democrática, simplificando o processo decisório, isto é, tornando-o direto ou

menos indireto. Em verdade, “(...) talvez seja necessário torná-lo ainda mais complexo, acrescentando-lhe mecanismos corretivos, de controle e de garantia (...).

Em uma sociedade complexa, o processo político decisório precisa acompanhar essa complexidade, tentar simplificá-lo, tornando-o mais direto, pode comprometer a qualidade da democracia, pois decisões simples podem desconsiderar a diversidade de interesses e a pluralidade social. Assim, se defende que o fortalecimento da democracia exige a ampliação dos mecanismos de controle, participação e garantia de direitos, tornando o processo mais estruturado, transparente e responsável, ao invés de apenas mais rápido ou direto (Amaral Júnior, 2005).

Em tempos recentes, como na CPI da Covid-19, a invocação dessas garantias tornou-se frequente, revelando uma intensa judicialização das atividades parlamentares de investigação. Diversos convocados recorreram ao Judiciário para assegurar seus direitos, o que ilustra a importância dos instrumentos jurídicos na contenção de abusos parlamentares (Rodrigues; Costa, 2022).

A jurisprudência do STF tem sido clara ao definir os limites de atuação das CPIs, especialmente no que tange ao respeito à dignidade da pessoa humana, à presunção de inocência e à inviolabilidade do direito de defesa. Tais parâmetros formam um conjunto de barreiras jurídicas que impedem que o poder investigatório seja exercido de maneira arbitrária (Mendes, 2012). Além disso, o Supremo Tribunal Federal tem reafirmado que o poder de investigação das CPIs não é ilimitado, estando sujeito ao controle de constitucionalidade. Isso implica dizer que a atuação parlamentar deve respeitar os direitos fundamentais dos investigados, sob pena de nulidade dos atos praticados (Zauli, 2010).

A interpretação do STF acerca da obrigatoriedade do comparecimento dos convocados também tem sido objeto de controle, especialmente quando os depoentes estão sob investigação em outros âmbitos. Nesses casos, o habeas corpus tem sido o caminho jurídico escolhido para garantir o direito ao silêncio e evitar constrangimentos ilegais (Matias-Pereira, 2021).

No que tange às testemunhas e investigados, a Corte Constitucional diferencia suas obrigações e direitos, reconhecendo que o investigado não é obrigado a produzir

prova contra si, enquanto a testemunha, em tese, possui o dever de colaboração, salvo se houver risco à própria incriminação (Dias *et al.*, 2023).

O STF também já decidiu que as CPIs não podem decretar medidas cautelares típicas do Judiciário, como a quebra de sigilo bancário ou a condução coercitiva, sem autorização judicial, reforçando assim a separação entre os Poderes e a necessidade de controle judicial sobre os atos parlamentares (Di Napoli, 2021).

Cabe destacar que as CPIs não detêm competência para julgar, tampouco aplicar sanções penais, civis ou administrativas. Sua função é eminentemente investigativa, devendo encaminhar os fatos apurados aos órgãos competentes para as providências cabíveis. Quando ultrapassam essa função, incorrem em desvio de finalidade, sujeito a controle judicial (Góes, 2023).

A utilização da reclamação constitucional tem sido especialmente relevante quando há desrespeito às decisões do STF que já fixaram balizas para a atuação das CPIs. Nesses casos, o Supremo reafirma seu papel como guardião da Constituição e reitera os limites de atuação das comissões (Belém, 2023).

A Súmula Vinculante nº 14, por exemplo, tem sido evocada em diversas ocasiões para garantir o acesso de advogados a documentos essenciais à defesa de seus clientes em procedimentos investigatórios instaurados pelas CPIs. Essa súmula tem funcionado como instrumento eficaz na defesa da legalidade e do contraditório (Todeschini, 2024).

as súmulas de efeito vinculante, vinculam os órgãos judiciários e administrativos, ainda que não respeitada a decisão de uma Súmula Vinculante, o § 3º do artigo 103-A, anuncia que se encaixa uma reclamação ao Supremo Tribunal Federal (Santos, 2020, p. 11).

Ao estabelecer que os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública estão obrigados a respeitar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), busca-se evitar decisões contraditórias e promover a estabilidade das relações jurídicas. Nesse sentido, a previsão da reclamação constitucional, conforme destacado por Santos (2020), funciona como um mecanismo de controle e correção das decisões que desrespeitam as Súmulas Vinculantes, reafirmando o STF como guardião da Constituição e garantindo a eficácia de suas decisões.

A tensão entre os poderes Legislativo e Judiciário é perceptível em diversos momentos, sobretudo quando o Supremo Tribunal Federal precisa intervir para evitar

abusos e preservar direitos. A atuação do STF como moderador contribui para o equilíbrio institucional e para o respeito às garantias fundamentais (Piacentini; Amantéa, 2021).

A importância dos instrumentos jurídicos nas CPIs é tão relevante que, em alguns momentos, o Judiciário chega a ser visto como verdadeiro fiador do Estado de Direito, sendo chamado a se manifestar sobre atos parlamentares que extrapolam a legalidade ou ofendem princípios constitucionais (Carajelescov, 2014).

É cediço que a base pilar do Estado Democrático de Direito se concentra na sua Constituição. A Carta Política promulgada pelo poder constituinte é o ápice do sistema jurídico, ela vincula não apenas o aplicador do direito que deve julgar conforme a Carta Maior, como, também, o legislativo que deve observar o conjunto de normas e princípios ali existentes para elaborar leis infraconstitucionais e até mesmo Emenda à Constituição (Santos, 2020, p. 18).

A prática mostra que, em investigações de grande impacto, como a CPI da Covid-19, o uso desses mecanismos jurídicos foi decisivo para a manutenção de um ambiente de respeito às liberdades públicas e às garantias individuais, mesmo diante de pressões políticas (Fleury; Junqueira, 2023). Diversos juristas têm destacado a relevância do mandado de segurança como meio de evitar abusos investigativos por parte das CPIs, especialmente diante de convocações infundadas, violação ao direito de defesa ou extrapolação das finalidades investigativas (Silva, 2020).

No plano doutrinário, a proteção aos direitos dos convocados passa pela afirmação dos princípios constitucionais em qualquer esfera do poder estatal. Assim, a atuação das CPIs deve sempre ser compatível com os preceitos do Estado Democrático de Direito (Neto; Teixeira; Ferreira, 2021). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal formou um conjunto de decisões que delimitam claramente os contornos de atuação das CPIs, esses precedentes servem não apenas como guia para os parlamentares, mas também como salvaguarda para os direitos dos cidadãos (Nunes, 2022).

O controle de legalidade promovido pelo STF não representa interferência indevida no Legislativo, mas sim o cumprimento de sua missão constitucional de proteger os direitos fundamentais e assegurar a ordem jurídica (Matos, 2021). Em situações extremas, quando se constata o desrespeito flagrante a direitos, o Judiciário deve agir com firmeza, inclusive por meio de decisões liminares, para impedir danos irreversíveis à esfera jurídica dos convocados pelas CPIs (Bastos; Moreira, 2021).

A atuação do Supremo na contenção de abusos nas CPIs reafirma a centralidade do princípio da legalidade e da supremacia da Constituição, valores que estruturam o Estado de Direito e asseguram o equilíbrio entre os Poderes (Mazzilli, 2004). É inegável que os instrumentos jurídicos utilizados para conter abusos nas CPIs cumprem um papel essencial para a manutenção da legalidade, da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, sendo indispensáveis para o funcionamento democrático do país.

2.4 Conflitos institucionais e a politização das decisões judiciais durante a CPI da COVID-19

A instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 no Senado Federal gerou uma intensa movimentação no cenário político-jurídico brasileiro. Desde sua criação, por meio do Requerimento n. 1371, de 2021, ficou evidente que o objetivo era investigar a condução do Governo Federal no enfrentamento da pandemia. A complexidade das questões analisadas e os interesses políticos envolvidos logo colocaram o Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal (STF), no centro do debate institucional (Brasil, 2021).

A atuação do STF foi essencial para garantir a legalidade das ações da CPI, mas também levantou controvérsias quanto aos limites da intervenção judicial em procedimentos de natureza eminentemente política. A decisão no MS 24.831, de relatoria do Ministro Celso de Mello, reafirmou o poder investigatório das CPIs e serviu de base para decisões subsequentes no contexto da pandemia, consolidando o papel da Corte na mediação entre poderes.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831, o Ministro Celso de Mello enfatizou que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes próprios de investigação, similares aos das autoridades judiciais. Ele destacou que tais comissões têm a competência para determinar medidas como a quebra de sigilo bancário, desde que devidamente fundamentadas e respeitando os direitos e garantias individuais. Essa decisão consolidou o entendimento de que as CPIs desempenham um papel essencial no sistema de freios e contrapesos, atuando como instrumentos de fiscalização e controle pelo Poder Legislativo (STF, 2006).

O ativismo judicial foi especialmente sensível durante a CPI da Covid-19, evidenciado nas decisões que versavam sobre convocações de autoridades públicas,

proteção de prerrogativas individuais e o alcance da autonomia do Legislativo. Nesse contexto, é possível observar um processo de judicialização da política, em que o STF assumiu papel decisório diante de conflitos entre os Poderes (Matias-Pereira, 2021).

A judicialização excessiva dos atos parlamentares, ainda que motivada por demandas legítimas de proteção de direitos, gerou tensões com a percepção de que o Judiciário estaria substituindo o debate político por decisões judiciais. Isso revela os riscos da politização da Justiça e da sua atuação como agente de contenção institucional (Góes, 2023).

Durante os trabalhos da CPI, diversos convocados recorreram ao STF buscando *habeas corpus* para garantir o direito ao silêncio ou a não autoincriminação. Tais decisões geraram intensa repercussão política, sendo interpretadas por alguns como proteção indevida a aliados do governo, e por outros, como a reafirmação do Estado Democrático de Direito (Silva, 2020).

Esse cenário levou a uma percepção crescente de que o STF estaria ultrapassando seu papel constitucional, tornando-se árbitro de disputas políticas que deveriam ser resolvidas dentro do próprio Parlamento. Essa leitura foi reforçada pelas frequentes decisões monocráticas que interferiam diretamente na condução da CPI (Di Napoli, 2021).

Não se pode ignorar que a CPI da Covid-19 trouxe à tona um conflito latente entre os poderes Legislativo e Judiciário. O Supremo, ao decidir sobre aspectos como a convocação de governadores e a quebra de sigilos, foi frequentemente acusado de ultrapassar os limites da legalidade e adentrar no campo da conveniência política (Piacentini; Amantéa, 2021).

A tensão institucional também se refletiu na mídia, com diversos veículos apontando para a crescente interferência do STF nas funções fiscalizadoras do Senado. Isso ampliou a desconfiança popular sobre a imparcialidade da Corte, especialmente diante de decisões divergentes sobre figuras políticas com diferentes vínculos partidários (Zauli, 2010).

Esse ambiente de conflitos intensificou a discussão sobre o papel das CPIs como instrumento legítimo de fiscalização e sua vulnerabilidade a interferências judiciais. A atuação do Judiciário, ao limitar ou autorizar determinadas diligências, acabou por condicionar o próprio ritmo e escopo da investigação (Todeschini, 2024).

A análise crítica dessas decisões exige um olhar atento sobre a fronteira entre a proteção de garantias constitucionais e a interferência no processo político. O

equilíbrio entre os poderes, embora garantido formalmente pela Constituição, mostrou-se frágil em meio às disputas da CPI. Segundo Fleury e Junqueira (2023), a CPI da Covid-19 foi marcada por uma disputa narrativa intensa, na qual o STF se viu compelido a intervir para preservar direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que suas decisões eram interpretadas como posicionamentos políticos, gerando polarização.

O Judiciário foi chamado a se posicionar sobre temas que extrapolavam a mera legalidade processual, adentrando questões de conveniência e oportunidade política, esse contexto reforça a crítica de que a judicialização da política, quando excessiva, deslegitima os próprios canais democráticos (Belém, 2023). O STF, por outro lado, justificou sua atuação com base na necessidade de garantir o devido processo legal e evitar abusos cometidos sob o pretexto de investigação parlamentar. Essa justificativa, no entanto, foi insuficiente para conter as críticas de que a Corte estaria se imiscuindo na política institucional (Nunes, 2022).

A crescente judicialização das decisões da CPI alimentou a percepção de parcialidade do Judiciário, especialmente quando decisões divergentes beneficiavam atores políticos distintos, essa dualidade reforçou a ideia de que a imparcialidade judicial estava comprometida (Bulos, 2015). As decisões sobre o direito ao silêncio e o não comparecimento de testemunhas também demonstraram o grau de politização do processo judicial durante a CPI. Muitos viram nessas decisões uma tentativa do STF de controlar os rumos do inquérito parlamentar (Carajescov, 2014).

A repercussão pública dessas decisões foi amplamente explorada pela mídia e por grupos políticos, que passaram a instrumentalizar as decisões judiciais para sustentar suas narrativas. O Judiciário, assim, tornou-se um agente involuntário de polarização social (Silva, 2024). O impacto institucional dessas decisões foi significativo, uma vez que alteraram a dinâmica de funcionamento da CPI, retardaram depoimentos importantes e dificultaram a coleta de provas. Ao intervir, o STF reconfigurou a balança de poderes de forma prática e simbólica (Buna, 2018).

A atuação da Suprema Corte também levantou discussões sobre o princípio da separação de poderes, especialmente no que tange ao seu papel como intérprete último da Constituição. A linha entre proteção de direitos e invasão da esfera política mostrou-se tênue (Mendes, 2012).

A politização das decisões judiciais durante a CPI não foi um fenômeno isolado, mas um reflexo da crise institucional mais ampla vivida no país durante a pandemia.

A ausência de coordenação entre os Poderes contribuiu para um ambiente de instabilidade e desconfiança (Neto; Teixeira; Ferreira, 2021).

Rodrigues e Costa (2022) destacam que os bastidores da CPI revelaram uma complexa rede de negociações e pressões políticas, nas quais o STF acabou sendo constantemente acionado para dirimir conflitos, muitas vezes em situações-limite.

Esse processo gerou também reflexões sobre a necessidade de aprimoramento institucional, tanto no Legislativo quanto no Judiciário, para que investigações dessa natureza possam ocorrer com maior independência, mas também com o devido respeito às garantias constitucionais (Silva, 1994).

A CPI da Covid-19 foi, portanto, um retrato emblemático dos desafios contemporâneos da democracia brasileira, em que a atuação judicial é exigida, mas também questionada, em função de seu impacto político direto sobre os demais Poderes (Mazzilli, 2004).

Por fim, a análise das decisões do STF durante esse período demonstra a complexidade de se conciliar a proteção dos direitos fundamentais com a necessidade de preservação da harmonia entre os Poderes. A judicialização excessiva, se não controlada, pode comprometer a legitimidade do próprio sistema democrático (Bastos; Moreira, 2021).

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS EM TENSÃO: CONVOCAÇÃO, SILÊNCIO E JURISPRUDÊNCIA

3.1 Distinções entre convocação como testemunha e como investigado

A distinção jurídica entre testemunha e investigado em uma CPI é fundamental para a proteção dos direitos individuais. A testemunha é convocada para relatar fatos dos quais tenha conhecimento, sendo presumida sua ausência de responsabilidade direta sobre o objeto da investigação. Já o investigado, ao contrário, é alguém cuja conduta está sob apuração, podendo ser responsabilizado civil, administrativa ou criminalmente (Bulos, 2015).

Essa diferenciação não é meramente terminológica; ela carrega implicações relevantes na condução do processo investigativo e na forma como o convocado será tratado perante a comissão. O erro em qualificar uma pessoa como testemunha, quando na realidade ela é investigada, pode acarretar sérios prejuízos, inclusive à garantia do contraditório e da ampla defesa (Dias *et al.*, 2023).

No campo dos direitos fundamentais, essa distinção toca diretamente o direito ao silêncio e à não autoincriminação, ambos resguardados pela Constituição Federal. Um indivíduo convocado como testemunha é, em regra, obrigado a dizer a verdade, sob pena de incorrer em crime de falso testemunho. Já o investigado possui o direito de permanecer calado, sem que isso implique em qualquer presunção de culpa (Mendes, 2012).

Esse ponto é especialmente relevante quando se observa que muitas CPIs utilizam da convocação como testemunha como estratégia para submeter investigados a constrangimentos indevidos. Tal prática viola frontalmente o princípio da legalidade e o direito à não autoincriminação, exigindo do Poder Judiciário atuação firme na contenção desses abusos (Silva, 2024).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente afirmado que ninguém está obrigado a produzir prova contra si mesmo, direito derivado da cláusula constitucional do devido processo legal. Assim, ainda que convocado como testemunha, o indivíduo pode exercer o direito ao silêncio sempre que suas declarações possam implicá-lo criminalmente (Brasil, STF, MS 24.831, 2006).

Na decisão paradigmática do MS 24.831, o STF reconheceu que os poderes instrutórios das CPIs, embora amplos, não são absolutos, devendo respeitar os direitos e garantias individuais. Naquela oportunidade, o Tribunal fixou o entendimento de que o comparecimento é obrigatório, mas o depoente não está obrigado a responder perguntas que possam incriminá-lo (STF, 2006).

A CPI da Covid-19 trouxe novamente à tona a tensão entre o dever de colaborar com a investigação e o direito à não autoincriminação. Diversos convocados recorreram ao STF para assegurar o direito de permanecer em silêncio, principalmente diante de indícios de que seriam, na verdade, investigados e não meras testemunhas (Rodrigues; Costa, 2022).

O requerimento de criação da CPI da Pandemia já indicava a intenção de investigar atos e omissões do governo federal no enfrentamento da Covid-19, o que ampliava as chances de que membros do Executivo fossem alvos de apuração, ainda que, formalmente, fossem convocados como testemunhas (Brasil, Senado Federal, 2021).

Ao final das atividades desempenhadas, toda comissão parlamentar de inquérito produz, como resultado dos esforços empreendidos, um relatório de conclusão. Em vista disso, a produção de provas é claramente um dos principais elementos maturados no trâmite das CPIs. Logo, se ao final das atividades a comissão verificar uma hipótese de responsabilização –cível ou criminal–dos agentes investigados, ela deverá encaminhar as conclusões do inquérito ao Ministério Público, visto que a CPI não dispõe de competência para punir. Diante dessa importância, as comissões devem respeitar as previsões referentes às provas disponíveis tanto da Constituição Federal quanto no Código de Processo Penal (Medeiros e Maia, 2022, p. 17).

O relatório final das CPIs representa a materialização do trabalho desenvolvido ao longo das investigações, sendo a produção de provas um dos elementos centrais desse processo. Contudo, a competência das CPIs limita-se à apuração dos fatos e à sugestão de encaminhamentos, cabendo ao Ministério Público dar prosseguimento à responsabilização cível ou criminal, caso identifique-se indícios de ilícitos. Tal delimitação assegura o respeito ao princípio da separação dos poderes e ao devido processo legal, pois garante que a coleta e a utilização das provas respeitem os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal e pelo Código de Processo Penal, resguardando os direitos fundamentais dos investigados e a legitimidade do processo investigatório.

Um caso emblemático foi o de Eduardo Pazuello, ex-ministro da Saúde, que obteve habeas corpus no STF para garantir o direito de não responder a perguntas

que pudessem comprometê-lo. A Corte assegurou, ainda, que o general poderia ser assistido por advogado durante todo o depoimento, reforçando o entendimento de que a condição de investigado confere prerrogativas específicas (Di Napoli, 2021).

A presença de advogados nas oitivas, embora não prevista explicitamente no regimento das CPIs, é uma garantia decorrente do princípio do devido processo legal. Trata-se de um instrumento essencial para que o depoente possa exercer plenamente seu direito de defesa e seja corretamente informado sobre as implicações de seus atos (Matos, 2021).

Ao extrapolar o papel de simples colaborador, a testemunha que passa a figurar como potencial investigado deve ser resguardada com as mesmas garantias processuais conferidas a qualquer acusado em um processo judicial. A ausência de tais salvaguardas configura desrespeito às normas constitucionais e compromete a legitimidade da apuração (Belém, 2023).

Essa problemática é intensificada pelo caráter midiático das CPIs, que frequentemente promovem julgamentos públicos antes mesmo da conclusão dos trabalhos. A espetacularização dos depoimentos pode gerar danos irreversíveis à imagem dos convocados, especialmente quando há confusão entre testemunha e investigado (Carajelescov, 2014).

A doutrina enfatiza que o poder investigativo das CPIs deve ser compatibilizado com os direitos fundamentais, sendo inadmissível que o Estado, por meio de suas instituições parlamentares, desrespeite as garantias processuais mínimas sob o pretexto de exercer controle político (Mazzilli, 2004). “Isso significa que os meios empregados não podem suprimir direitos dos indivíduos” (Medeiros e Maia, 2022, p. 19).

Nesse cenário, a judicialização torna-se ferramenta indispensável para reequilibrar o jogo político-institucional. O controle judicial das atividades parlamentares, quando em conflito com direitos fundamentais, é não só legítimo como necessário para preservar o Estado Democrático de Direito (Zauli, 2010).

Importante destacar que a omissão do Legislativo na delimitação precisa das figuras de testemunha e investigado tem levado o Judiciário a intervir constantemente. Essa atuação corrobora a ideia de que a judicialização da política pode ser uma resposta funcional aos impasses gerados pela fragilidade normativa e pela hipertrofia das funções parlamentares (Nunes, 2022).

No âmbito da CPI da Covid-19, houve ainda a instrumentalização política das convocações. Em alguns casos, a nomenclatura de “testemunha” foi usada como forma de mascarar a real intenção da comissão, que era investigar condutas, o que gerou inúmeros habeas corpus impetrados junto ao Supremo Tribunal Federal (Fleury; Junqueira, 2023).

É crucial compreender que a qualificação correta do depoente garante a segurança jurídica do processo e evita nulidades que podem comprometer os resultados da CPI. A exigência de critérios objetivos e transparentes para essa classificação é, portanto, uma medida de proteção ao próprio trabalho parlamentar (Todeschini, 2024).

Os desafios interpretativos também se refletem na tensão entre os princípios da publicidade e da dignidade da pessoa humana. A publicidade dos atos das CPIs deve ser relativizada quando estiver em jogo a honra e a intimidade dos depoentes, especialmente se não houver definição clara sobre sua posição no inquérito (Matias-Pereira, 2021).

O STF já manifestou que os depoentes podem se valer do silêncio seletivo, ou seja, responder a determinadas perguntas e silenciar sobre outras. Essa modalidade de defesa evidencia a complexidade do papel do convocado e reforça a necessidade de assistência jurídica qualificada (Buna, 2018).

Para o desempenho de suas finalidades, é permitido às comissões de inquérito ouvirem testemunhas, inclusive sob pena de condução coercitiva. Nestes contextos, recai sobre as testemunhas o dever de falar a verdade, posto que, em sentido diverso, poderão responder pelo crime de falso testemunho. Perante tal condicionamento, o ordenamento reconhece às testemunhas o direito constitucional ao silêncio, que poderá ser utilizado a fim de evitar uma possível autoincriminação, mas também para garantir a guarda do sigilo por causa de função, ministério, profissão ou ofício (Medeiros e Maia, 2022, p. 16).

Embora estas estejam obrigadas a dizer a verdade, o ordenamento jurídico garante o direito constitucional ao silêncio, como forma de proteção contra a autoincriminação e preservação de sigilo profissional. Essa previsão assegura a legitimidade do processo investigativo, resguardando garantias constitucionais.

No plano teórico, o conceito de ativismo judicial ganha contornos relevantes nesse contexto. O Judiciário, ao proteger os direitos dos convocados, atua como contrapeso à hipertrofia investigativa do Legislativo, estabelecendo limites à atuação das CPIs (Piacentini; Amantéa, 2021).

Contudo, é preciso cuidado para que o controle judicial não ultrapasse os limites da deferência institucional, substituindo a atuação legítima do Parlamento por uma tutela judicial indevida. O equilíbrio entre os poderes deve ser respeitado, ainda que se reconheça a necessidade de contenção de abusos (Góes, 2023).

Alguns autores sustentam que o fortalecimento institucional das CPIs passa pela adoção de regras mais claras e pelo respeito às garantias constitucionais. Isso permitiria que as comissões cumprissem seu papel fiscalizador sem incorrer em ilegalidades ou violações de direitos (Neto; Teixeira; Ferreira, 2021).

A doutrina constitucional também reafirma que o princípio da presunção de inocência não se aplica apenas a processos penais, mas deve orientar toda e qualquer atividade estatal que possa resultar em imputação de conduta ilícita (Silva, 1994).

No caso da CPI da Pandemia, muitos depoentes passaram por exposições públicas vexatórias, mesmo sem que houvesse formalmente a imputação de qualquer crime. A forma como foram tratados, muitas vezes, comprometeu não apenas seus direitos, mas também a credibilidade das instituições (Silva, 2020).

É importante lembrar que o direito à não autoincriminação também inclui o direito de não apresentar documentos que possam prejudicar a si próprio. Essa proteção foi, em diversas ocasiões, assegurada pelo STF durante os trabalhos da CPI da Covid-19 (Bastos; Moreira, 2021).

A atuação do Supremo Tribunal Federal nesse cenário revelou o protagonismo do Poder Judiciário na mediação de conflitos entre os direitos fundamentais e os poderes investigativos do Estado. Mesmo diante de forte pressão política, a Corte manteve sua jurisprudência garantista (Mello, 1999).

Finalmente, a delimitação entre testemunha e investigado nas CPIs é um tema central para a preservação do Estado de Direito. O respeito aos direitos fundamentais dos convocados não deve ser visto como obstáculo à apuração da verdade, mas como condição essencial para a legitimidade democrática do processo investigativo (Silva, 2024).

3.2 O direito ao silêncio e sua relativização na CPI da COVID-19

O direito ao silêncio é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e encontra previsão expressa no artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma garantia individual assegurada a qualquer pessoa que esteja sendo

investigada ou acusada, permitindo-lhe não produzir provas contra si mesma, o que se alinha ao princípio da não autoincriminação (Brasil, 1988).

É importante destacar que o direito ao silêncio, assegurado pela Constituição Federal, não se restringe ao momento do interrogatório judicial, mas também se aplica às Comissões Parlamentares de Inquérito. O investigado pode exercer esse direito como forma de proteção contra autoincriminação, sem que isso possa ser interpretado como obstrução à investigação. Conforme ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal, o silêncio é um direito constitucional do investigado, e seu não comparecimento à CPI também pode ser justificado quando há risco de constrangimento ou exposição indevida (Bottini; Aragão; Palma, 2021).

Nesse contexto, o STF já decidiu que, além do direito de permanecer em silêncio, o investigado pode inclusive deixar de comparecer à sessão da CPI, desde que manifeste sua intenção de não prestar depoimento. Tal medida evita que a convocação se transforme em um ato coercitivo desnecessário, comprometendo garantias fundamentais. O foco das investigações parlamentares, portanto, deve se concentrar na apuração objetiva dos fatos, sem transformar o depoimento pessoal em ferramenta de pressão ou intimidação contra o investigado (Bottini; Aragão; Palma, 2021).

Assim, observa-se que o exercício do direito ao silêncio e o não comparecimento à CPI não representam resistência ilegítima à atuação investigativa, mas sim formas legítimas de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ao reconhecer essa prerrogativa, o Supremo Tribunal Federal reafirma a importância do equilíbrio entre os poderes investigatórios do Parlamento e a proteção das liberdades individuais, garantindo que as CPIs não ultrapassem os limites constitucionais estabelecidos (Bottini; Aragão; Palma, 2021).

Segundo Silva (1994), essa prerrogativa constitucional representa uma proteção fundamental do indivíduo frente ao poder estatal, especialmente em contextos nos quais há risco de violação à dignidade humana. O silêncio, neste sentido, não deve ser interpretado como confissão ou prova de culpa, mas sim como um exercício legítimo de defesa.

A atuação do Judiciário, contudo, não está isenta de críticas. Matias-Pereira (2021) observa que há um crescente tensionamento entre os poderes quando o STF intervém em atividades parlamentares, especialmente ao fixar os limites do uso do

silêncio por depoentes. Tal tensão é reflexo direto da judicialização da política no Brasil contemporâneo.

No caso específico da CPI da COVID-19, o uso do silêncio por figuras públicas suscitou intenso debate social e jurídico. Segundo Fleury e Junqueira (2023), os senadores frequentemente questionavam a legitimidade desse recurso quando utilizado de forma extensiva, alegando prejuízo à apuração dos fatos.

Rodrigues e Costa (2022), que participaram ativamente da CPI, relatam que, em muitos momentos, a estratégia de silêncio foi usada de maneira coordenada por membros do governo e aliados. Tal conduta levantou suspeitas quanto à existência de um pacto de não cooperação com as investigações.

No mais, não havendo jurisprudência destinada à contestação desse entendimento, compreende-se que, se o convocado para depor na CPI tiver firmado acordo de delação premiada e está não tiver sido homologada no processo de origem, caberá habeas corpus em face do depoente, em observância à garantia constitucional do direito ao silêncio (Medeiros e Maia, 2022, p. 19).

Uma das decisões mais relevantes nesse contexto foi o HC 201.912/DF, em que o ministro Ricardo Lewandowski garantiu ao general Eduardo Pazuello o direito de permanecer em silêncio na CPI da COVID-19 quanto a fatos que pudessem incriminá-lo. O relator destacou que, embora formalmente convocado como testemunha, Pazuello era também alvo de investigações no STF, o que o colocava, materialmente, na condição de investigado. Com base nisso, Lewandowski entendeu ser legítima a recusa em responder perguntas que pudessem configurar autoincriminação, invocando o artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição, e reafirmando a amplitude do direito ao silêncio (STF, 2021a).

Em outro caso paradigmático, o HC 204.422/DF², de relatoria do ministro Luiz Fux, reforçou os limites do direito ao silêncio ao decidir que a depoente, executiva da

² Decisão: Em 12.07.2021, nos termos dos reiterados precedentes deste Supremo Tribunal Federal, proferi decisão que concedeu em parte a liminar requerida, in verbis, “[...] a fim de que, no seu depoimento perante a CPI da Pandemia, e exclusivamente em relação aos fatos que o incriminem, a paciente tenha o direito de: i) permanecer em silêncio sobre o conteúdo das perguntas formuladas; ii) não ser obrigada a assinar termo de compromisso de dizer a verdade, uma vez que os fatos indicam que será ouvida na condição de investigada; iii) de ser assistida por advogado e iv) de se comunicar, livremente e em particular, com este, garantindo-se o direito contra a autoincriminação (art. 5º, inciso LXIII, da CRFB), excluída possibilidade de ser submetida a qualquer medida privativa de liberdade ou restritiva de direitos em razão do exercício dessas prerrogativas constitucionais.” A mesma decisão, também na esteira dos precedentes desta Corte, indeferiu “o pedido de não comparecimento, impondo-se, quanto aos fatos, em tese, criminosos de que a paciente seja meramente testemunha, o dever de depor e de dizer a verdade, nos termos da legislação processual penal.” Após o depoimento da

Precisa Medicamentos, deveria comparecer à CPI e prestar depoimento. Fux reconheceu o direito de Medrades de se abster de responder sobre fatos que a incriminassem, mas rejeitou o pedido de dispensa de comparecimento e de isenção de juramento quanto à verdade. O ministro destacou que o direito ao silêncio não é absoluto e não pode ser convertido em pretexto para obstrução das investigações, afirmando que o dever de colaborar com a justiça permanece quanto a fatos não incriminadores (STF, 2021b).

No julgamento do HC 206.773/DF, o ministro Luís Roberto Barroso reafirmou essa posição ao analisar o pedido de Carlos Wizard, que havia se ausentado da CPI sem justificativa. Barroso considerou legítima a condução coercitiva do depoente, diante da ausência injustificada e do risco de fuga do país, reforçando o dever de comparecimento à comissão. Em seu voto, Barroso ponderou que o exercício do direito ao silêncio não elimina outras obrigações legais do depoente, inclusive o dever

Paciente na Comissão Parlamentar de Inquérito, em 13 .07.2021, ambas a partes opuseram embargos de declaração, com vistas a esclarecer o conteúdo do referido dispositivo. Em sua peça, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia noticia, verbis, que “a depoente compareceu hoje à reunião da CPI e se negou a responder indiscriminadamente a toda e a qualquer pergunta formulada pelos membros da Comissão”. Nesse sentido, Sua Excelência solicita esclarecimentos quanto às “cominações jurídicas em relação à recusa da depoente em prestar depoimentos referentes a fatos que não a incriminem”. Por sua vez, a parte impetrante sustenta que “o critério de autoincriminação das perguntas não deve ficar ao alvedrio do investigador, sendo, na verdade, um juízo da defesa”. Portanto, requer que “fique explícito na decisão que a análise sobre qual ou quais perguntas responder deve ser exercida pela paciente e sua defesa, na medida em que entenda que tal fato ou qual fato em que esteja ela envolvida”. É o breve relatório. Decido . A decisão proferida em 12.07.2021, sem qualquer inovação jurisprudencial no tema, ampara-se nos inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação das garantias constitucionais processuais penais no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito. Com efeito, a não autoincriminação tem assento constitucional, instaurando direito subjetivo, a ser exercido por qualquer cidadão, de não produzir prova contra si mesmo . Por óbvio, o primeiro juízo sobre o conteúdo desse direito compete ao seu próprio titular, a quem cabe a avaliação inicial sobre os impactos da produção de determinada informação sobre a sua própria esfera jurídica. Nesse sentido, é o titular do direito quem exterioriza a primeira manifestação de vontade em relação ao exercício da não autoincriminação. Por outro lado, nenhum direito fundamental é absoluto, muito menos pode ser exercido para além de suas finalidades constitucionais. Nesse ponto, às Comissões de Parlamentares de Inquérito, como autoridades investidas de poderes judiciais, recai o poder-dever de analisar, à luz de cada caso concreto, a ocorrência de alegado abuso do exercício do direito de não-incriminação . Se assim entender configurada a hipótese, dispõe a CPI de autoridade para a adoção fundamentada das providências legais cabíveis. Nos estreitos limites da matéria posta no presente habeas corpus, ação constitucional que não comporta revolvimento de matéria fático-probatória, não compete ao Supremo Tribunal Federal se imiscuir no conteúdo do depoimento da Paciente, muito menos supervisionar previamente o exercício das atribuições jurisdicionais exclusivas da Comissão Parlamentar de Inquérito. Outrossim, compete à CPI fazer cumprir os regramentos legais e regimentais, estabelecendo, para tanto, as balizas necessárias para que investigados, vítimas e testemunhas possam exercer, nos limites próprios, seus direitos fundamentais, inclusive o direito da não autoincriminação. Ex positis, reafirmando os termos da decisão monocrática proferida em 12 .07.2021, acolho parcialmente os embargos de declaração para os esclarecimentos acima expostos. Publique-se. Int .. Brasília, 13 de julho de 2021. Ministro Luiz Fux Presidente Documento assinado digitalmente (STF - HC: 204422 DF 0057519-09.2021.1 .00.0000, Relator.: Roberto Barroso, Data de Julgamento: 13/07/2021, Data de Publicação: 14/07/2021).

de responder com verdade sobre fatos alheios à própria conduta delituosa. Para o ministro, a CPI exerce função essencial de fiscalização e, por isso, não pode ser tolhida por estratégias evasivas (STF, 2021c).

Ainda no curso da CPI, o HC 203.227/DF, relatado pelo ministro Kassio Nunes Marques, trouxe uma interpretação mais garantista. O ministro concedeu parcialmente o pedido do ex-governador do Rio de Janeiro Wilson Witzel, autorizando que comparecesse à CPI apenas se desejasse. Para Nunes Marques, ao já ser investigado por outros órgãos, Witzel não poderia ser forçado a depor, sob pena de violação ao princípio do *nemo tenetur se detegere*. Essa decisão foi criticada por senadores da CPI por representar um enfraquecimento dos poderes de apuração da comissão. Ainda assim, o ministro sustentou que a preservação de direitos fundamentais deve prevalecer diante de possíveis excessos da função investigativa do Parlamento (STF, 2021d).

As decisões acima demonstram a complexidade do equilíbrio entre as prerrogativas das comissões parlamentares de inquérito e as garantias constitucionais dos depoentes. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar diferentes *habeas corpus* envolvendo a CPI da COVID-19, oscilou entre posições mais garantistas e outras voltadas à proteção da função investigativa do Parlamento. Esse cenário plural evidencia a tensão permanente entre o exercício da função fiscalizatória e os direitos individuais assegurados constitucionalmente, especialmente o direito ao silêncio, cuja relativização demanda cautela e fundamentação sólida.

Belém (2023) discute os desafios do controle judicial de políticas públicas e a importância de respeitar os direitos individuais, inclusive nas CPIs. Ela afirma que relativizar o direito ao silêncio pode abrir precedentes perigosos para o futuro, comprometendo a legitimidade do processo democrático. Fleury e Junqueira (2023) argumentam que, embora o direito ao silêncio deva ser respeitado, o uso abusivo dessa garantia por agentes públicos enfraquece a confiança da sociedade nas instituições. O desafio, portanto, é encontrar um ponto de equilíbrio entre proteção individual e interesse coletivo.

A entrevista de Carajelescov (2014) ao *El País* reforça a natureza política das CPIs e a necessidade de que seus procedimentos sejam conduzidos com responsabilidade e isenção. Segundo ele, o direito ao silêncio não pode ser transformado em escudo para a impunidade de gestores públicos.

Para Bulos (2015), o direito ao silêncio deve ser compreendido como parte do devido processo legal, sendo inadmissível qualquer tentativa de constranger o depoente a falar contra sua vontade, sobretudo quando há risco de incriminação. A pesquisadora Daniela Carmo Nunes (2022) demonstra que, no governo Bolsonaro, houve aumento significativo de judicializações relacionadas a CPIs, especialmente quanto ao uso do silêncio, a autora salienta que o Judiciário se tornou o árbitro dessas disputas, interferindo frequentemente no andamento das comissões.

Bastos e Moreira (2021) relatam que, durante a pandemia, o STF agiu para garantir direitos fundamentais diante de investigações sensíveis. Eles ressaltam que a Corte assegurou o direito ao silêncio em diversas liminares, evitando constrangimentos ilegítimos a convocados.

A obra de Góes (2023) oferece reflexão sobre a politização da justiça e como isso afeta o exercício de direitos. O autor critica o uso estratégico do Judiciário por atores políticos para blindar aliados, o que também se manifesta no contexto do direito ao silêncio em CPIs.

A ideia de politização da justiça está associada a uma participação partidária mais intensa de Juízes, Desembargadores e Ministros, que se manifesta por meio de decisões judiciais diferentes de acordo com a cor partidária de réus ou de iniciativas públicas (Góes, 2023, p. 199).

Góes (2023) evidencia uma crítica relevante ao fenômeno da politização da justiça, apontando que a imparcialidade do Poder Judiciário pode ser comprometida quando suas decisões passam a ser influenciadas por alinhamentos políticos ou partidários. Tal conduta fragiliza o princípio da isonomia e ameaça a credibilidade das instituições, já que o Judiciário deve se pautar exclusivamente pelos preceitos legais e constitucionais, independentemente de ideologias ou vínculos partidários dos envolvidos. Essa reflexão é fundamental, sobretudo em contextos de investigações parlamentares, como as CPIs, em que o equilíbrio entre política e direito deve ser rigorosamente preservado.

As CPIs exercem papel fundamental no controle político, mas devem respeitar limites constitucionais, incluindo o direito ao silêncio. O autor defende que esse direito protege a dignidade humana e impede abusos de poder investigatório. Sobre essa questão, Di Napoli (2021) também aponta que o ativismo judicial tem sido essencial para resguardar direitos em meio a investigações politicamente motivadas, no entanto,

alerta que essa atuação deve ser exercida com cautela para não comprometer a autonomia do Parlamento.

Buna (2018) analisa o funcionamento das CPIs no Senado e conclui que o uso do direito ao silêncio pelos depoentes tornou-se um fator decisivo na eficácia das investigações, muitas vezes frustrando as expectativas da sociedade por respostas rápidas. Dias *et al.* (2023) observam que a judicialização da saúde durante a pandemia revelou os limites das instituições. A utilização do silêncio em CPIs foi um dos mecanismos que expôs as fragilidades estruturais na obtenção de informações sobre ações governamentais.

Silva (2020) trata da judicialização da saúde no contexto da COVID-19 e menciona que o STF teve de reiterar diversas vezes o direito ao silêncio dos convocados, como forma de garantir a legalidade dos atos parlamentares frente aos direitos constitucionais. A reflexão de Lamarão Neto *et al.* (2021) sugere que o período pós-pandemia exigirá uma reavaliação dos mecanismos de controle político e jurídico, incluindo o tratamento dado ao direito ao silêncio em comissões parlamentares.

Piacentini e Amantéa (2021) comentam que o ativismo judicial, ao proteger garantias como o silêncio, ajuda a mitigar os excessos das CPIs, mas também gera críticas quanto à interferência nos trabalhos legislativos. O jurista Mello (1999) já advertia que as CPIs não podem se sobrepôr às garantias constitucionais. Ele defendia que a condução coercitiva ou sanções ao silêncio só são admissíveis quando não houver risco de autoincriminação.

O direito ao silêncio, mesmo sendo individual, possui uma função coletiva, pois resguarda o devido processo legal, servindo como um limite institucional contra práticas autoritárias no Legislativo. Silva (2024) realiza análise comparada entre Brasil e Estados Unidos sobre o impacto do silêncio e conclui que, em ambos os países, o respeito a essa garantia é central para a preservação da democracia e da separação de poderes.

A experiência da CPI da COVID-19 evidencia, por fim, que o direito ao silêncio continua sendo uma cláusula essencial do Estado de Direito, cuja relativização deve ser analisada com extremo cuidado, sob pena de erosão das bases constitucionais do país.

3.3 Decisões conflitantes e a insegurança jurídica gerada no âmbito das CPIs

A atuação do STF no contexto das CPIs, especialmente durante a CPI da Covid-19, revelou uma série de decisões conflitantes entre ministros, expondo tensões institucionais e gerando um quadro de insegurança jurídica. Essas divergências, muitas vezes entre decisões monocráticas e colegiadas, fragilizam a previsibilidade do sistema jurídico e dificultam a atuação harmônica entre os Poderes.

Durante a CPI da Covid-19, instalada pelo Requerimento nº 1371/2021 do Senado Federal, diversas decisões do STF foram invocadas para delimitar os poderes da comissão. A multiplicidade de entendimentos gerou incertezas quanto ao alcance das prerrogativas dos parlamentares, em especial no tocante à convocação de autoridades, que foram objeto de decisões divergentes entre os ministros da Corte (Brasil, 2021).

O problema das decisões conflitantes não é recente, como demonstra o julgamento do Mandado de Segurança 24.831, relator Ministro Celso de Mello. Ali, o STF reforçou os poderes investigativos das CPIs, equiparando-os aos das autoridades judiciais. No entanto, essa diretriz nem sempre é seguida uniformemente em decisões posteriores, gerando contradições jurisprudenciais (Brasil, 2006).

Em algumas ocasiões, ministros concederam liminares monocráticas para suspender convocações de testemunhas ou para garantir o direito ao silêncio, em dissonância com decisões anteriores do plenário. Esse tipo de intervenção cria um ambiente de instabilidade para os trabalhos da comissão e levanta questionamentos sobre o princípio da colegialidade. Eduardo Meira Zauli ressalta que a judicialização das CPIs evidencia a tensão entre o controle jurisdicional e o exercício legítimo da função fiscalizatória do Legislativo, as decisões judiciais, quando conflitantes, enfraquecem o papel institucional das CPIs e favorecem estratégias de obstrução (Zauli, 2010).

A existência de decisões contraditórias também compromete o entendimento da sociedade sobre o papel do Judiciário. A multiplicidade de interpretações transmitidas pela mídia durante a CPI da Covid-19 fomentou percepções de parcialidade e favorecimento político, gerando desconfiança quanto à imparcialidade dos julgadores (Fleury; Junqueira, 2023).

É preciso refletir sobre os limites das CPIs como instrumento de proteção das minorias, especialmente em um cenário de insegurança jurídica. A utilização dessas comissões como instrumentos políticos agrava os efeitos das decisões contraditórias e pode comprometer a credibilidade institucional do Parlamento (Todeschini, 2024). A

análise de Hugo Nigro Mazzilli é contundente ao destacar que a minoria parlamentar tem o direito de requerer CPIs, mas tal direito esbarra na efetividade quando há decisões judiciais que relativizam esse poder, sobretudo quando se trata de garantir a produção de provas essenciais (Mazzilli, 2004).

No curso da CPI da Covid-19, houve casos em que decisões judiciais permitiram o não comparecimento de testemunhas com base em prerrogativas funcionais, o que gerou protestos por parte dos senadores. Tais decisões foram consideradas seletivas, o que alimentou ainda mais a percepção de insegurança. Randolfe Rodrigues e Humberto Costa, membros da CPI, relataram em suas memórias que as interferências do Judiciário frequentemente interrompiam o andamento das investigações. Para eles, tais decisões foram decisivas para o enfraquecimento de certas linhas investigativas sensíveis (Rodrigues; Costa, 2022).

A insegurança jurídica foi intensificada a partir de decisões conflitantes proferidas por diferentes ministros do STF durante a CPI da COVID-19, o caso mais emblemático foi o HC 202.940/DF, no qual a ministra Rosa Weber deferiu parcialmente o pedido do governador do Amazonas, Wilson Lima, autorizando que ele não comparecesse à CPI. A ministra afirmou que, na condição de investigado, Wilson Lima possuía o direito ao silêncio e poderia se abster de comparecer, invocando o princípio da não autoincriminação. Essa decisão divergiu do entendimento de outros ministros, como Barroso e Lewandowski, que em casos similares exigiram o comparecimento do convocado à comissão (BRASIL, 2021e).

A divergência também ficou evidente na atuação do ministro Ricardo Lewandowski no MS 37969/DF, em que deferiu parcialmente o mandado de segurança para limitar a quebra de sigilo telemático de um assessor da Presidência. Em seu voto, o ministro argumentou que a CPI, embora detenha poderes investigativos, deve observar os limites do princípio da proporcionalidade. Lewandowski destacou que a medida solicitada pelos senadores não apresentava fundamentação concreta e poderia gerar constrangimento ilegal ao indivíduo investigado. A decisão foi recebida com críticas por parte da comissão, que alegou interferência indevida do Judiciário no seu poder investigativo (BRASIL, 2021f).

Outro caso emblemático foi o MS 37972/DF, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que julgou pedido de ex-servidores do Ministério da Saúde para sustar a quebra de sigilo bancário e fiscal. Em seu voto, Barroso entendeu que a CPI tinha razão quanto à necessidade da medida, mas ponderou que a fundamentação

apresentada era genérica e não individualizava a conduta dos investigados. Por isso, deferiu parcialmente o pedido, exigindo maior especificidade nas decisões da comissão. Essa posição reforçou a jurisprudência que impõe critérios objetivos às medidas invasivas determinadas pelas CPIs, ainda que não tenha sido unanimemente seguida no Tribunal (BRASIL, 2021g).

Por último, o caso do empresário Carlos Wizard, tratado no HC 206.773/DF, voltou a colocar em evidência a disparidade de entendimentos dentro da Corte, o ministro Barroso autorizou medidas duras, como retenção do passaporte e condução coercitiva, sob o argumento de que o depoente descumpriu ordem legal e colocou em risco o funcionamento da CPI. Para o ministro, a ausência injustificada e o silêncio absoluto de Wizard comprometeram a legitimidade da investigação parlamentar. Contudo, ministros como Nunes Marques e Rosa Weber adotaram entendimento mais garantista em casos similares, o que demonstrou a ausência de uniformidade no tratamento judicial das CPIs (BRASIL, 2021c). Essa fragmentação decisória gerou insegurança institucional e foi alvo de críticas tanto por senadores quanto por juristas e membros do Ministério Público.

O protagonismo judicial, muitas vezes exercido de forma isolada, sem respaldo do colegiado, contraria o modelo de deliberação coletiva que deveria prevalecer nas cortes superiores. Essa prática, embora legal, contribui para a fragmentação da jurisprudência (Matias-Pereira, 2021). A insegurança jurídica gerada por essas decisões afeta não apenas a dinâmica interna das CPIs, mas também o planejamento estratégico de seus membros. Parlamentares se veem inseguros para conduzir atos investigativos que possam ser posteriormente questionados judicialmente (Silva, 2024).

A atuação monocrática do STF, embora prevista regimentalmente, deveria ser excepcional. Contudo, tem se tornado recorrente, como demonstram os casos analisados durante a pandemia. Isso compromete o princípio da colegialidade e prejudica a uniformidade da jurisprudência (Góes, 2023). A atuação judicial em tempos de pandemia exigiu um novo olhar sobre o controle de políticas públicas, mas destaca que essa atuação precisa ser coesa, evitando decisões que se anulem mutuamente (Belém, 2023).

Segundo Silva, a judicialização da política, quando mal-conduzida, enfraquece os freios e contrapesos entre os Poderes. No caso das CPIs, esse enfraquecimento se dá pela imprevisibilidade das decisões judiciais (Silva, 2024). A doutrina

constitucionalista tem defendido propostas para fortalecer a segurança jurídica nas CPIs. Uma das principais é a previsão de que matérias relevantes e de impacto institucional sejam decididas prioritariamente pelo plenário do STF, evitando o ativismo individualizado (Mendes, 2012).

Larissa Borsato da Silva destaca que o STF, ao atuar durante a pandemia, enfrentou uma complexa rede de demandas e interesses. Para ela, a falta de uniformidade decisória comprometeu a resposta institucional à crise (Silva, 2020). Bandeira de Mello reforça a ideia de que as CPIs possuem poderes próprios e devem ser respeitadas em sua autonomia. A interferência judicial, quando excessiva, pode distorcer os objetivos constitucionais dessas comissões (Mello, 1999).

Alysson Vilas Boas dos Santos Matos defende o uso de instrumentos como o “estado de coisas inconstitucional” para proteger direitos fundamentais em contextos de crise, como o enfrentado durante a CPI. No entanto, ressalta que tais instrumentos exigem decisões consistentes e não contraditórias (Matos, 2021).

A proposta de Hugo Nigro Mazzilli sobre o papel das minorias nas CPIs também envolve o fortalecimento do papel fiscalizador do Parlamento, desde que resguardado pela estabilidade jurídica e pela previsibilidade das decisões judiciais (Mazzilli, 2004). Gilmar Mendes sustenta que a judicialização é inevitável em determinadas circunstâncias, mas defende que o STF deve zelar pela coerência e estabilidade de suas decisões, especialmente quando o tema envolve direitos fundamentais e atuação legislativa (Mendes, 2012).

Durante a pandemia, houve um aumento expressivo da judicialização envolvendo entes federados, o que reforça a necessidade de uma jurisprudência consolidada que oriente uniformemente as decisões sobre as competências investigativas (Dias *et al.*, 2023). Segundo Daniela Carmo Nunes, a atuação do Judiciário no governo Bolsonaro foi marcada por uma intensificação da judicialização da política. Essa tendência exigiria ainda mais responsabilidade na prolação de decisões que impactem investigações parlamentares (Nunes, 2022).

Yuri Carajelescov defende que a CPI é um dos principais instrumentos de fiscalização do sistema democrático, mas que sua efetividade depende diretamente da segurança jurídica que ampara suas decisões e garantias institucionais (Carajelescov, 2014).

Uadi Lammêgo Bulos afirma que a separação dos Poderes exige respeito à autonomia institucional. Quando decisões judiciais impedem o funcionamento pleno

das CPIs, há uma interferência indevida que desequilibra esse princípio basilar (Bulos, 2015).

André Luis Carneiro Buna mostra, em estudo empírico, que o controle político exercido por CPIs é fragilizado quando o Judiciário atua de forma contraditória. Ele defende que a atuação judicial deve ser orientada por critérios objetivos e jurisprudência consolidada (Buna, 2018). Silvana Di Napoli propõe que o STF, ao proteger direitos fundamentais, não deve perder de vista os impactos institucionais de suas decisões. Para ela, decisões contraditórias não apenas comprometem o devido processo legal, mas também corroem a confiança na justiça constitucional (Di Napoli, 2021).

Felipe Bastos e Rafael Moreira indicam que, durante a pandemia, a atuação do STF foi marcada por um protagonismo judicial necessário, mas destacam a urgência da padronização de decisões para que o Judiciário não seja visto como ator político desestabilizador (Bastos; Moreira, 2021). Antonio Isidoro Piacentini e Giulia Mori Amantéa argumentam que o ativismo judicial deve ser calibrado em face das consequências políticas de suas decisões. A ausência de harmonia entre decisões judiciais gera o risco de politização da Justiça, com efeitos deletérios sobre a separação dos Poderes (Piacentini; Amantéa, 2021).

Por fim, Homero Lamarão Neto, Eliana Teixeira e Versalhes Ferreira reforçam que, no contexto pós-pandêmico, é essencial repensar a atuação judicial sobre as CPIs. Para os autores, uma reforma que limite decisões monocráticas em temas sensíveis é fundamental para restabelecer a segurança institucional (Neto; Teixeira; Ferreira, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta investigação acerca da judicialização da política no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, verifica-se que a intervenção do Poder Judiciário desponta como fator decisivo para equilibrar as tensões entre as garantias constitucionais dos convocados e o poder investigatório do Parlamento. As decisões analisadas demonstram que o Supremo Tribunal Federal se posiciona como guardião de direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que legitima o espaço de atuação das CPIs no sistema de freios e contrapesos.

Ficou nítido que as CPIs, embora detentoras de amplos poderes investigativos, encontram limites claros na necessidade de respeitar o devido processo legal e a dignidade da pessoa humana. Em situações em que há abusos ou insegurança jurídica, o STF tem respondido por meio de decisões que reforçam preceitos constitucionais fundamentais, como o direito ao silêncio e à não autoincriminação, fundamentais para preservar a esfera individual do cidadão.

Outro aspecto de destaque é a distinção inafastável entre o status de testemunha e o de investigado: enquanto a primeira tem o dever de colaborar com a elucidação dos fatos, o segundo se vale do direito de não produzir prova contra si mesmo. Essa delimitação, presente em decisões paradigmáticas da Suprema Corte, confere maior segurança ao processo investigativo, ao impedir que convocações ambíguas violem garantias constitucionais.

As decisões comentadas também realçam o papel das medidas cautelares, que demandam rigoroso controle de legalidade, embora as CPIs disponham de faculdades semelhantes às de autoridades judiciais, não podem adotar sanções típicas do Judiciário, como decretar prisões preventivas ou conduções coercitivas sem base sólida. A jurisprudência reforça que, em se tratando de restrições a direitos fundamentais, é imprescindível a chancela judicial ou a observância estrita dos preceitos constitucionais.

A análise demonstra, ainda, que a judicialização, em muitos casos, não representa mero ativismo do Judiciário, mas resposta institucional quando o Parlamento ultrapassa suas atribuições ou descarta as garantias individuais. O STF, portanto, tem sido acionado para corrigir desvios e assegurar que o processo de investigação se desenrole de forma compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, é inequívoco que a Corte se coloca como uma instância de proteção contra eventuais excessos cometidos pelas CPIs, ainda que haja críticas sobre a intervenção judicial em matérias políticas, a jurisprudência indica a necessidade de zelar pela harmonização entre o dever de fiscalização do Legislativo e a proteção de direitos fundamentais dos investigados, sem permitir nem a impunidade, nem o arbítrio.

O conflito institucional entre Legislativo e Judiciário surge quando as atividades de apuração extrapolam o escopo constitucionalmente previsto ou quando a condução dos trabalhos atinge esferas privativas do Judiciário. A apreciação das controvérsias pelas cortes superiores, a cada momento, reflete a relevância de uma interlocução constante entre os poderes, de modo a delimitar, na prática, como se devem concretizar os valores democráticos.

Constatou-se também que a repercussão política de algumas decisões pode dar ensejo a percepções de interferência indevida do Judiciário. Entretanto, diante da multiplicidade de casos, verifica-se que a atuação da Suprema Corte tende a se pautar pela defesa sistemática das franquias constitucionais, evitando que a luta partidária afete o núcleo essencial de direitos do cidadão, o que revela a complexidade do fenômeno da judicialização.

É inegável, pois, a importância de alinhar os procedimentos das CPIs aos entendimentos consolidados pela jurisprudência, o que inclui transparência na identificação de investigados, fundamentação robusta para quebras de sigilo, respeito ao contraditório e à ampla defesa. A efetividade das CPIs, assim, depende do diálogo equilibrado entre a competência investigatória do Parlamento e a vigilância do Judiciário sobre eventuais violações constitucionais.

Portanto, o conjunto de decisões analisadas evidencia que a judicialização, longe de anular a função fiscalizatória das CPIs, funciona como baliza para a proteção de direitos e como reforço ao sistema de controles democráticos. Apesar dos desafios que emergem desse arranjo, o saldo geral aponta para uma dinâmica institucional em que a Justiça desempenha papel moderador essencial, mantendo a investigação parlamentar num patamar de legitimidade e consonância com os princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **O Poder Legislativo na democracia contemporânea**: a função de controle político dos Paramentos na democracia contemporânea. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2017/05/09/o-poder-legislativo-na-democracia-contemporanea>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BASTOS, Felipe; MOREIRA, Rafael. **Judicialização da política**: atividade do Supremo Tribunal Federal no cenário da pandemia de COVID-19. Conteúdo Jurídico, 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/58719/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; ARAGÃO, Murillo de; PALMA, Márcio. **O direito de não comparecimento às CPIs**. Migalhas, 10 maio 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/344642/o-direito-de-nao-comparecimento-as-cpis>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.831**, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22 jun. 2005, Plenário, Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 ago. 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento n. 1371, de 2021**. Criação de CPI para apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8951652&ts=1683060330739&disposition=inline>. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.751**. Voto do relator para o acórdão, Ministro Edson Fachin. Primeira Turma, julgado em 15 dez. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 31 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 71.039**. Voto do relator, Ministro Paulo Brossard. Plenário, julgado em 7 abr. 1994. Diário da Justiça, 6 dez. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 201.912/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 14 maio 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 204.422/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 13 jul. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 206.773/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 set. 2021c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 203.227/DF**. Rel. Min. Kassio Nunes Marques. Brasília, DF, 15 jun. 2021d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 202.940/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 10 jun. 2021e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 37969/DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 18 jun. 2021f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 37972/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 28 jun. 2021g.

BELÉM, Karine Jordana Barros. **Desafios do controle judicial de políticas públicas na proteção do direito à saúde em época pandêmica**. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BUNA, André Luis Carneiro. **As Comissões Parlamentares de Inquérito e o controle político no Senado (1995-2015)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

CARAJELESCOV, Yuri. **“CPI é um instrumento político importante para a sociedade”**. *El País* – Entrevista, 03 abr. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/04/03/politica/1396555251_129878.html. Acesso em: 10 mar. 2025.

DIAS, Thaís Araújo *et al.* **Judicialização da Saúde e conflitos entre entes federados: uma nova face da judicialização da política no curso da pandemia covid-19?** *Tempus–Actas de Saúde Coletiva*, v. 17, n. 4, p. 228-259, 2023.

DI NAPOLI, Silvana. **O STF na Luta Pelos Direitos Fundamentais: e os limites das decisões judiciais**. Editora Dialética, 2021.

FLEURY, Sônia; JUNQUEIRA, Murilo. **A CPI da Covid-19**. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=a-cpi-da-covid-19>. Acesso em: 3 mar. 2025.

GÓES, Guilherme Sandoval. **Ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça no Estado de Direito contemporâneo**. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº, v. 88, p. 193, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Impactos da judicialização da política e ativismo judicial no Brasil**. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 3, p. 29286-29316, 2021.

MATOS, Alysson Vilas Boas Dos Santos. **Estado de coisas inconstitucional e o processo estrutural: instrumentos para a efetivação dos direitos fundamentais**. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **“PT, CPI e direito das minorias”**. *Paraná Online*, 28 mar. 2004. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/78127/>. Acesso em: 25 out. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDEIROS, R. L.; MAIA, A. de F. ***The history and investigative powers of congressional investigations***: fundamental configuration and relevant aspects of the institute in Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 11, n. 13, p. e208111335469, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i13.35469. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/35469>. Acesso em: 10 apr. 2025.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. (18ªed.): Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Comissão parlamentar de inquérito – Poderes – Limites**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 217, p. 201–206, 1999.

NETO, Homero Lamarão; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; FERREIRA, Versalhes Enos Nunes. **Políticas públicas, judicialização da saúde e o período pós-pandemia**. *Revista direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)*, v. 9, n. 1, p. 265-294, 2021.

NUNES, Daniela Carmo. **Judicialização da política e a atuação do Judiciário no governo Bolsonaro (2019-2022)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

PIACENTINI, Antonio Isidoro; AMANTÉA, Giulia Mori. **Ativismo judicial**: reflexões sobre a tensão entre direito e política. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 1, p. 9360-9374, 2021.

RODRIGUES, Randolfe; COSTA, Humberto. **A política contra o vírus**: bastidores da CPI da Covid. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

SANTOS, Ismael de Oliveira. **Situação jurídica suprimida pela própria Corte do Supremo Tribunal Federal**. Projeto de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Batista Brasileira, Salvador, 2020.

SABOIA, Gabriel Viana Diniz. **Insegurança jurídica em matéria de crimes contra a ordem tributária**: as impropriedades técnicas e os reflexos jurídicos da Súmula Vinculante nº 24 / Gabriel Viana Diniz Saboia. – 2021.

SILVA, Flávio Daniel Lima da. **Entre tribunais e política**: uma análise comparativa da judicialização da política e suas implicações para a democracia e a separação de poderes no Brasil e nos Estados Unidos. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)-Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

SILVA, Larissa Borsato da. **Judicialização da saúde e a pandemia da covid-19**. *Conhecimento e multidisciplinaridade VOL.*, p. 335, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

TODESCHINI, Guilherme dos Santos. **Os limites da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias**. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 26, n. 45, p. 108–143, 2024.

ZAULI, Eduardo Meira. **Judicialização da política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 185, p. 7–25, jan./mar. 2010.