

Abuso de Poder das Comissões

Parlamentares de Inquérito

ROBERTO ROSAS

Professor da Universidade de Brasília, da Universidade do Distrito Federal
e da Faculdade de Direito do Distrito Federal

SUMÁRIO

- 1) A importância das comissões parlamentares de inquérito.
- 2) Textos sobre o assunto nas Constituições brasileiras e estrangeiras (Estados Unidos, Itália, França, Alemanha, Bélgica, Japão).
- 3) Delimitação da competência das comissões.
- 4) As leis números 1.579, de 1952, e 4.595, de 1964.
- 5) Os poderes das comissões parlamentares de inquérito vistos pelo STF e pela Suprema Corte americana.
- 6) Abuso de poder de inquirir.
- 7) Conclusão.

A Constituição de 1934 conferia à Câmara dos Deputados competência para a criação de comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requeresse a terça parte, pelo menos, de seus membros. Aplicava a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno (art. 36). Idêntico dispositivo repetiu-se na Carta de 1946 (art. 53) e na atual (art. 39), esta nos seguintes termos:

“A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criam comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.” O projeto constitucional não era peremptório, utilizando a expressão “poderão criar comissões de inquérito” e fixava o número máximo de oito comissões de inquérito (art. 38 e parágrafo único), salvo deliberação em contrário da maioria de qualquer das Casas do Congresso.

A delimitação das funções da comissão parlamentar de inquérito é incerta e imprecisa, não só no direito parlamentar brasileiro, bem como nos outros sistemas. (Quanto à evolução histórica, caráter das investigações, conclusão dos inquéritos etc. veja-se o trabalho de João de Oliveira Filho — *Revista de Informação Legislativa* — Ano I, nº 2). (1)

Roland Young estudioso do Congresso Americano, em bem elaborado trabalho, “The American Congress” (traduzido pela Editora Forense “O Congresso Americano”), bem explicita a posição das comissões parlamentares de inquérito no Congresso Americano:

“Um novo exame das funções que são geralmente exercidas pelo Congresso pode esclarecer a relação entre inquéritos e outras atividades. Ao tomar medidas políticas, o Congresso está interessado em estabelecer regras gerais; ao rever a medida política, ele está interessado no sucesso da execução da medida política; com exceção de algumas que são politicamente importantes, o Congresso geralmente pouco se interessa pelas aberrações individuais, tanto no público em geral, quanto na estrutura governamental (“O Congresso Americano” — pág. 264).”

As Constituições modernas não abandonam a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito. A da Itália (art. 82) faculta à Câmara ou ao Senado investigações sobre assuntos de interesse público, outorgando à comissão de inquérito os mesmos poderes e limitações da autoridade judicial quanto às indagações e aos exames. (2)

A Constituição da Alemanha (art. 44, 1) dá à Dieta Federal o direito, ou a obrigação, caso a quarta parte de seus membros o peça, de constituir comissão de inquérito (Sobre a Bélgica, veja-se *Revista de Informação Legislativa* — Ano III, nº 10, pág. 96).

A Constituição japonesa (1947) possibilita a cada uma das Câmaras a realização de investigações relativas ao governo, e poderá exigir a presença e o

depoimento de testemunhas e a produção de registros (art. 62). Na França, o papel das comissões de inquérito é fraco. (Veja-se *Revista de Informação Legislativa* — n.º 9, pág. 274). (3)

O Professor Nelson de Souza Sampaio apresenta lúcidas conclusões a respeito da posição e da importância da Comissão parlamentar de inquérito quer no âmbito federal, bem como no estadual e municipal, dando as delimitações do funcionamento das mesmas (*Do Inquérito Parlamentar*).

Acentua Silvio Furlani:

“Quindi, in sostanza, à forse un bene che alle commissioni permanente vengano conferiti più ampi poteri di informazione, perchè con ciò sarà evitato che, per il futuro, per qualsiasi minimo problema di interesse individuale a locale si vengano a proporre dell' inchiesta; è un bene perchè l'abuso dell'inchiesta parlamentare potrebbe, in tali casi, portare a nulla altro che al più profondo discredito di questo istituto che è l'indice massimo della serietà della funzione legislativa ed ispettiva nel regime parlamentare (“Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta” — pág. 138).”

As comissões de inquérito instituídas por uma das Casas legislativas ou conjuntamente para examinar fato determinado têm-se constituído numa fonte inesgotável de debates sobre seus poderes e alcance de suas atividades. Agui-naldo Costa Pereira acha de bom alvitre o estabelecimento de princípios gerais norteadores da extensão do poder de investigar, seus limites e sua finalidade (“Comissões Parlamentares de Inquérito” — pág. 65). Já Roberto Arnitz é preciso, neste ponto encontrando-se com a boa norma legal reguladora dessas comissões quanto aos seus poderes para inquirir, não podendo agir sobre questões alheias à sua competência constitucional, estando com essa competência o seu processo ilimitado, ponto este com o qual não concordamos face a sua extensão e limitação, que poderá ser abusada. (*Les Enquêtes Parlamentaires d'Ordre Politique* — pág. 9). (5)

Perguntar-se-á se a comissão legislativa de inquérito poderá devassar assuntos particulares, firmas comerciais e escritas. (4) Este problema foi suscitado na comissão de inquérito constituída para apurar o custo de fabricação do papel nacional (Diário do Congresso 15-5-64), que desejava devassar os livros comerciais de empresas, o que contou com o repúdio de dois ilustres pareceres de Francisco Campos (“Revista Forense” 195/71) e Nelson Hungria (*Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal* — n.º 10/137).

A Lei n.º 4.595, de 31-12-64, art. 38, § 3º, permite às comissões ampla investigação para obtenção de informações de instituições financeiras, mas aparentemente é inconstitucional este inciso, porque atenta contra o princípio constitucional do sigilo de correspondência.

A polêmica citada surge diuturnamente, porque não há legislação que satisfaça a importância e o elevado prestígio destas comissões. A Lei n.º 1.579, de 1952, cria as comissões com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar

os fatos originários da constituição da mesma. No entanto, essa amplitude não tem encontrado limites e, geralmente, as comissões de inquérito são formadas para examinar casos intrincados, plenos de matéria política muito discutível e, por vèzes, a constituição delas deve-se a um capricho ou perseguição política, ("to persecute and convict men and group in a new form" — Willard Hensten), por isso dando margem ao uso abusivo ou exorbitante dos poderes instituídos em benefício dessas comissões do Poder Legislativo, porque as Casas Legislativas devido ao número excessivo de membros não poderiam transformar-se em comissão para apurar fato determinado que estivesse a exigir a imediata atenção do Poder Legislativo. (3)

Não nos move a pretensão do exame da natureza e constituição da comissão legislativa de inquérito, para apenas examinarmos os poderes dessa comissão, tarefa não fácil, porque o poder concedido ou inerente às comissões têm limites nem sempre respeitados apesar da gama de atividades inerentes ao Congresso no uso das suas investigações. (4)

O Legislativo não poderá inquirir sôbre negócios privados particulares (Mathews — *American Constitution System* — pág. 108). (5) Mas essa investigação poderá estender-se aos casos de abuso de poder econômico (art. 157, VI, da Constituição) a serem reprimidos, caso haja o domínio de mercados, a eliminação da concorrência e o lucro exagerado. (Kilbourn v. Thompson (103 vs. 168) e John v. U.S. (77 vs. 1173). A investigação de negócios individuais é ilegítima não tendo relação com atribuições do Congresso (John Watkins v. U.S. — 77 v. 1185).

A convocação pela comissão de qualquer pessoa é assegurada legalmente para tomar o depoimento de qualquer autoridade federal (art. 2º, Lei nº 1.579). Será o Presidente da República considerado assim para efeito de convocação?

Não nos move a pretensão do exame da natureza e constituição da Comissão Legislativa de Inquérito, para apenas examinarmos os poderes dessa comissão, cs: 1185).

Não se tem entendido. (*) O Presidente Truman negou-se a comparecer ao Congresso sustentando a doutrina da separação dos poderes e a independência da Presidência da República por fatos anteriores ao seu período e invocara os precedentes negativos dos Presidentes Jefferson, Monroe, Jackson, Roosevelt e Hoover, quanto ao comparecimento. No Brasil prevalece idêntica tese pela não convocação do Presidente da República por comissão legislativa de inquérito. (Gonçalves de Oliveira — *Pareceres do Consultor-Geral da República* — vol. 2; 222) (6)

O art. 39 da Constituição não instituiu as comissões de inquérito ultrapassando a competência do Poder Legislativo com poder absoluto de investigação sôbre todos os fatos e sôbre tudo que desejar, nem exercer genericamente coerção sôbre indivíduos.

A Comissão de Inquérito restringir-se-á ao exame de fato que enquadre dentro das atribuições do Poder Legislativo, entendida aqui a Comissão mista ou separada. Portanto, afora essa atribuição (arts. 42, I, II; 44, I, II; 45, I, II, III, IV, V; 46; 47), assim poderá a Comissão de Inquérito exercer seu poder, em não sendo, abusará e o remédio constitucional será o *habeas corpus* ou mandado de segurança (RHC 32.678 — Samuel Wainer e RHC 34.823 — Raul Gudolle).

Nos Estados Unidos, a Suprema Côrte chamada a se pronunciar sôbre os poderes das Comissões de Inquérito do Congresso em importante questão (Kilbourn v. Thompson, 103 vs. 168), assim se expressou:

“The Constitution declares that judicial power of the U.S. shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and stablish. If what we have said of the division of the powers of the government among the three departments be sound, this is equivalent to a declaration that no judicial power is vested in Congress or either branch of it, save in the cases specifically enumerated to which we have referred. If investigation which the comitêe was directed to make was judicial in its character, and could only be properly and successfully made by a court of justice, and if it related to a matter wherein relief or redress could be had only by judicial proceeding, we do not, after what has been said, deem it necessary to discuss the proposition that the power attempted to be exercised was one confied by the Constitution to the government. We think it equally clear that the power asserted is judicial and not legislative.”

Neste “case” ficou declarada a inconstitucionalidade das comissões legislativas de inquérito como usurpação do poder judicial de processar e apenar crimes.

Esta posição foi alterada nos casos *Mc Grain v. Daugherty* (1927) e *Sinclair v. U.S.* (1928).

Recentemente, a Suprema Côrte (1955) pronunciou-se a propósito dos poderes das comissões de inquérito, afirmando o amplo poder de investigação dessas comissões:

“The power to investigate, broad as it may be, is also subject to recognized limitations. It cannot be used to inquire into private affairs unrelated to a valid legislative purpose. Nor does it extend to an area in which Congress is forbidden to legislate. Similary the power to investigate must not be confused with any of the powers of law enforcement; those powers are assign under our Constitution to the Executive and the Judiciary.

Still further limitations on the power to investigate are found in the specific individual guarantees of the Bill of Rights, such as the Fifth

Amendment's privilege against self-incrimination which is in issue here" (349 vs. 161).

O Chief-Justice Earl Warren, ao declarar-se no *Watkins v. U. S.*, assim colocou o poder do Congresso em investigar como inerente ao processo legislativo, sendo amplo, abrangendo inquéritos relativos à administração, cumprimento de leis, verificação de defeitos na organização social e econômica ou política de modo que o Congresso possa indicar os remédios indispensáveis a sanar esses defeitos ou erros, porém, esse poder não é ilimitado, não podendo o Congresso imiscuir-se em negócios privados de indivíduos porque:

"nor is the Congress a law enforcement or trial agency. These are functions of the executive and judicial departments of government. no inquiry is an end in itself; it must be related to, and furtherance of, a legitimate task of the Congress. Investigations conducted solely for the personal aggrandizement of the persona aggrandizement of the investigators or "punish those investigated are indefensible" (354 U.S. 187.)

As comissões parlamentares de inquérito têm notável influência na vida política de um país. No Brasil elas agem com um espírito público elevado e consentâneo com suas finalidades. No entanto, é necessário não se permitir o extravasamento de suas funções, o abuso do poder inerente às comissões de inquérito.

NOTAS

- (1) "Si è detto che l'inchiesta è un'indagine o una serie di indagini distinte da alcune particolari caratteristiche. Ciò non significa però che tutte le indagini, di qualsiasi genere, danno luogo ad un'inchiesta. Diversamente, se ne disterebbe il concetto in misura tale da renderlo incerto ed elastico. Così sono state considerate inchieste anche le indagini condotte da privati e con mezzi privati o messi a disposizione di privati, sia persone fisiche che giuridiche, per il fatto che riguardavano materie di pubblico interesse ed erano perciò fatte nel pubblico interesse" (Fulvio Venucci — *I Limiti Dell'inchiesta Parlamentare* — Napoli, 1968 — pág. 16).
- (2) Fulvio Venucci — *ob. cit.* pág. 328.
- (3) A propósito dos limites da função do Parlamento quanto ao poder de inquérito, afirma Fulvio Venucci que "tale potere anzi è esposto a un duplice ordine di limiti, alcuni dei quali son propri ed altri, indiretti, si collegano alla sua specifica natura di potere strumentale" (*I Limiti Dell'inchiesta Parlamentare* — pág. 83).
- (4) "Les commissions d'enquête constituent une catégorie particulière de commissions spéciales; comme ces dernières, leur compétence se limite à une seule affaire. Leur originalité consiste dans les pouvoirs d'investigation dont elles sont dotées en vertu d'une décision de la Chambre
- (5) André Hauriou, apreciando a comissão parlamentar de inquérito no atual Direito francês, acentuou a sua formação "pour porter la lumière sur certains faits" (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* — 1968 — pág. 789).
- (6) Ainda não se institui o que Paul Bastien expõe como "le Gouvernement d'Assemblée" em obra com esse título. (*Indagine Sulla Funzionalità del Parlamento*. Milano, 1968.) qui les institue". (Michel Ameller — *Parlements*, 1966, pág. 121).
- (6) A respeito da função do controle do Parlamento (Michel Ameller — *Les Questions Instrument du Controle Parlementaire* — Paris, 1964, pág. 9).
- (7) Sobre o inquérito parlamentar e situação subjetiva individual veja-se Fulvio Venucci — *I Limiti Dell'inchiesta Parlamentare* — pág. 310).
- (8) Sobre a impossibilidade da investigação na função jurisdicional, bem como a ilegitimidade da convocação de magistrado como testemunha (Fulvio Venucci — *I Limiti Dell'inchiesta parlamentare* — pág. 200).
- (9) Mais recentemente Fulvio Venucci não admite a possibilidade do inquérito sobre a atividade do Presidente da República (*ob. cit.*, pág. 113).