

Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa

Senador PAULO BROSSARD

SUMÁRIO

Introdução

O Legislativo e seu inerente poder de investigar

Poderes inerentes ao poder de investigar

O Regimento é a lei do Poder Legislativo

A incidência do artigo 4º da Lei 1.579

A Comissão é competente

Sigilo profissional

Incompetência do juiz

Acórdão do Tribunal de Justiça

Acórdão do Supremo Tribunal Federal

Introdução

A Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul procedia a inquérito parlamentar no sentido de apurar denúncia segundo a qual, na Praia de Torres, era explorado jogo de azar. Dizendo-se ameaçado pela CPI, um cidadão impetrou ao Tribunal de Justiça *habeas corpus* para que ficasse livre de comparecer e depor perante a Comissão. Para defender a legalidade do ato da Assembléia foi designado o então Deputado, hoje Senador Paulo Brossard.

Ao submeter ao Presidente da Assembléia Legislativa as "informações", escreveu o parlamentar rio-grandense: "vazadas em termos

singelos, e relembrando conceitos divulgados, têm as informações o propósito de assentar, num plano elevado e objetivo, verdades axiômáticas e nunca duvidadas acerca de uma das mais relevantes prerrogativas do Poder Legislativo”.

O trabalho é antigo, mas não perdeu atualidade. Versa instituto de direito constitucional estadual, muito descuro entre nós. Ao demais, a decisão proferida pela Justiça local, aliás, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, dá ao caso importância especial, pois a respeito não é abundante a jurisprudência brasileira.

Em síntese, alega o impetrante que:

- 1) tendo-se recusado a comparecer e a depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito que investiga a ocorrência de jogos de azar em Torres, está na iminência de ser intimado judicialmente a comparecer perante a mencionada Comissão de Inquérito;
- 2) a aludida Comissão não tem competência para investigar o fato referido;
- 3) a Comissão não tem poderes compulsórios para exigir o seu comparecimento;
- 4) nenhum juiz poderá intimá-lo a comparecer perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, por lhe faltar competência para fazê-lo;
- 5) a respeito dos fatos sob investigação tomou conhecimento de alguns deles na qualidade de advogado, razão por que não está obrigado a revelá-los.

O Legislativo e seu inerente poder de investigar

Já ensinava o velho e sempre atual PIMENTA BUENO que a atribuição de fazer leis não é a só atribuição do Poder Legislativo, o qual, entre outras, tem competência para inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos e observar o modo como as leis são executadas. Tal poder, continuava o grande constitucionalista do Império, a despeito do silêncio da Carta de 25 de março de 1824, “pode ser também exercido por meio de Comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa” (*Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, 1857, v. I, nº 127, p. 106).

É que, como acentua PONTES DE MIRANDA, “as Comissões de Inquérito nasceram com os parlamentos, precisaram-se com o fortalecimento deles, e chegaram ao máximo de força onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem público” (*Comentários à Constituição de 1946*, 2ª ed., v. II, p. 261).

Com efeito, o poder de investigar é inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissas sejam as leis.

Assim, na Inglaterra, onde as Comissões Parlamentares nasceram, no fim do século XIV, sob EDUARDO II e EDUARDO III, as leis e atos constitucionais são inteiramente silenciosos a seu respeito (SILVIO FURLANI, *Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta*, 1954, p. 1; ANSON, *Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre*, trad. franc., 1903, v. I, p. 435; GALLOWAY, *Encyclopaedia of Social Sciences*, v. VIII, p. 235; EBERLING, *Congressional Investigations*, 1928, p. 15).

Também nos Estados Unidos, onde esta instituição tem tido uma vasta aplicação e prestado imensos benefícios, a Carta de Filadélfia não consagra nem uma só palavra a respeito delas.

Allás, antes da independência, e a despeito de suas cartas serem omissas a respeito, as assembléias das colônias americanas já conheciam e exerciam o poder de investigar (GALLOWAY, loc. cit., p. 254; EBERLING, *op. cit.*, pp. 17 e segs.; DIMOCH, *Congressional Investigations*, 1929, p. 53).

Mas isto se verificou não somente nos países anglo-saxões, onde o sistema da *common law* rivaliza com a lei escrita.

Na Itália, por exemplo, o Estatuto Albertino também era omissivo a respeito de Comissões Parlamentares de Inquérito, mas como salienta CARLO CERETTI, "il potere d'inchiesta nonostante non fosse contemplato dallo Statuto venne sempre riconosciuto alle camere sino a ché si formò consuetudine confermata dai regolamenti" (*Corso di Diritto Costituzionale Italiano*, 4ª ed., 1955, p. 341; BRUNIALTI, *Diritto Costituzionale*, 1896, v. I, pp. 841 e segs.; ARANGIORUIZ, *Istituzioni di Diritto Costituzionale Italiano*, 1913, nº 590, p. 548).

Também em França, onde o culto da lei escrita é exacerbado, não era outra a situação, consoante o testemunho dos seus grandes juristas. ARNITZ, por exemplo, enceta a sua conceituada monografia acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito com estes conceitos: "aucun texte de loi ne règle ni la nomination, ni la procédure des enquêtes parlementaires; aussi est-ce aux principes généraux du droit constitutionnel et parlementaire, ainsi qu'aux précédents historiques, qu'il faut faire appel pour établir la charte légale de ces enquêtes, et pour apporter des solutions aux problèmes parfois fort complexes qui se sont posés devant elles" (*Les Enquêtes Parlementaires d'Ordre Politique*, 1917, p. 5).

O grande mestre da Faculdade de Paris, ESMEIN, pronuncia-se assim: "le droit d'enquête parlementaire découle, en effet, des principes du droit qu'ont les Chambres de légiférer spontanément et de contrôler les actes des ministres; pour exercer utilement ces droits, elles doivent pouvoir s'éclairer et s'éclairer comme elles entendent" (*Droit Constitutionnel*, 4ª ed., 1905, p. 879, 8ª ed., 1928, v. II, p. 509).

DUGUIT, a quem RUI chamou de "mestre dos mestres" (*Comentários à Constituição*, v. VI, p. 97), não dissente da lição exposta: "en France, aucun texte ni des loi constitutionnelles, ni des lois ordinaires,

ni même des règlements de chambres ne donne aux chambres le droit de nommer des commissions d'enquête, ni détermine leurs pouvoirs. Cependant, se droit des chambres est incontesté et incontestable et il est fréquemment exercé. Il dérive de cette proposition incontestable que chaque chambre doit avoir le droit de s'éclairer sur tous les points sur lesquels elle est appelée à statuer, et a particulièrement le droit de prendre toutes les mesures pour exercer en parfaite connaissance de cause son pouvoir de contrôle" (*Traité de Droit Constitutionnel*, 1911, v. II, § 149, p. 373; 2^a ed., v. IV, § 32, p. 391).

Também no Brasil sempre prevaleceu esta inteligência.

Como a Constituição imperial, a de 1891 era omissa quanto a Comissões de Inquérito. Nem por isto se negou às Câmaras o poder de criá-las, e desde 1895 até 1930 várias foram propostas e algumas constituídas (AGUINALDO COSTA PEREIRA, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, 1948, pp. 149 a 165; PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, v. II, pp. 236 e 264).

Isto porque, como escreveu um dos autores que *ex cathedra* versou o assunto nos Estados Unidos, ERNEST J. EBERLING, "this power has been used by most of these legislatures, and specially in New York State, regardless of constitutional or statutory authority. It was simply considered as being an *ancillary power* properly belonging to every sovereign legislature, and was not affected by the theory of the division of powers of government. It has always existed in the United States as a *sine qua non* of the legislative function" (*Congressional Investigations: a Study of the Origin and Development of the Power of Congress to Investigate and Punish for Contempt*, 1928, p. 27).

Entre os juristas europeus não se pensa coisa diversa: "le droit de s'enquérir est inhérent à tout pouvoir qui délibère, qui vote, qui décide, et qui, dans ce but même, a besoin de connaître la vérité. Il serait illusoire que l'enquête ne se fit pas directement par le pouvoir que a besoin de s'éclairer et qu'il fut obligé de la faire par l'intermédiaire d'un autre; celui-là seul peut instruire qui doit juger" (HELIO, *Du Régime Constitutionnel*, 3^a ed., v. II, p. 118).

Nem foi por outra razão que um dos mais ilustres constituintes de 1946, o Deputado ALIOMAR BALEEIRO, propunha a supressão da regra consagrada no art. 53, assim fundamentando a sua emenda: "é inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo que lhes não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Tais Comissões de Inquérito sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas com poderes tão grandes, que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir "por desacato" perante a Corte de Justiça de Colúmbia os indivíduos recalcitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou de emenda à Constituição, entretanto, se julgou necessário para esse fim. Apenas uma lei de 1857

deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares, que se rebelassem contra tais medidas, ou as dificultassem” (*Alguns Andaimos da Constituição*, 1950, pp. 135 e 136).

O que dizer-se desse poder “sine qua non of the legislative function”, na frase de EBERLING, quando a Constituição do Estado (tal como a da União) dispõe explicitamente que a Assembléia criará Comissões de Inquérito?

Eis o que ela preceitua:

“Art. 39 — A Assembléia criará comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Art. 40 — Compete somente à Assembléia limitar a amplitude das investigações a que devam proceder as comissões previstas no artigo anterior.

Art. 42 — Aplicam-se aos inquéritos de que tratam os artigos anteriores as normas de processo penal indicadas pelo Regimento Interno.

Art. 46 — É da competência exclusiva da Assembléia:

XXII — Criar comissões de Inquérito na forma desta Constituição.”

Poderes inerentes ao poder de investigar

Outrossim, sempre se considerou que no poder de criar comissões de inquérito estão contidos todos os necessários ao regular funcionamento delas, segundo a regra de que quem quer os fins confere os meios hábeis à sua persecussão.

Daí por que, sem prejuízo das sanções criminais, cominadas em lei e aplicáveis pelo Poder Judiciário, invariavelmente se reconheceu às Câmaras o poder de obrigar o comparecimento de testemunhas e indiciados, assim como o de punir, no exercício do seu poder de polícia, as testemunhas recalcitrantes e quantos desacatarem a Comissão.

A respeito ensina PONTES DE MIRANDA que tal poder “é inerente à independência do Poder Legislativo. Cabe no seu poder de policiamento e de edição de regras jurídicas regimentais” (*op. cit.*, v. II, p. 268; cf. ALIOMAR BALEEIRO, loc. cit., e *Diário de Notícias*, Rio, 12-7-53, artigo intitulado “As testemunhas e o inquérito parlamentar”; *Estado do Rio Grande*, 13-7-53; AGUINALDO COSTA PEREIRA, *op. cit.*, p. 137; OTACILIO ALECRIM, *Rev. Forense*, v. 151, pp. 35 e segs.)

Allás, a jurisprudência americana é opulenta e brilhante em torno do assunto. Desde 1821, no caso ANDERSON v. DUNN, até os dias correntes (U. S. v. Bryan, 1950), a Suprema Corte não tem cessado de reconhecer que tais poderes são inerentes ao Poder Legislativo (WILLOU-

GHBY, *The Constitutional Law of the United States*, v. I, § 344, p. 617; OTACILIO ALECRIM, *Revista Forense*, v. 151, pp. 34 e segs.; GOIS DE ANDRADE, *idem*, pp. 23 e segs.).

MARSHALL EDWARD DIMOCK, autor de conceituada monografia, acentua que “sem o poder de punir a desobediência, a faculdade de investigar seria praticamente vazia, de todo significado — it need hardly be suggested that stripped of the power to punish for contempt, Congress assertion of a power to investigate would be practically void of any real significance” (*Congressional Investigating Committees*, 1929, p. 121; MATHEWS, *The American Constitutional System*, 1940, pp. 109 a 112; ARTURO LERENA ACEVEDO, *Comisiones Parlamentarias de Investigación*, 1946, p. 23; LUIGI BIANCHI d'ESPINOSA, no *Comentario Sistemático alla Costituzione Italiana*, diretto da Calamandrei e Levy, 1950, v. II, p. 44).

Síntese erudita e exata da doutrina, extraída da jurisprudência da Suprema Corte, traçou OTACILIO ALECRIM no artigo “As Comissões Congressuais de Investigação no Regime Presidencialista”: “Naturalmente, pode o Congresso, para intimar ou punir, utilizar-se igualmente da via indireta suplementar da autoridade judiciária competente, retendo sempre, porém, a via direta, que lhe pertence como um meio adequado ao seu próprio poder disciplinar de autopreservação.

No fundo, o poder do Congresso de disciplinar com multa ou prisão o desacato, que outra coisa não é a contumácia da testemunha, não se propõe originariamente a aplicar a pena, mas, em verdade, a impedir a desobediência como obstrução ao seu funcionamento no desempenho do seu poder constitucional de investigar.

Por isso, não seria admissível que tais poderes jurídicos (investigar e punir) tivessem suas normas de procedimento sujeitas à aquiescência ou negativa do Poder Executivo, incluído também como está no campo da ação investigadora do Congresso”.

.....

No entanto, nos Estados Unidos, aonde (Constituição, art. 1º, Secç. 5ª, nº 2) fomos colher a fonte positiva desse marcado poder de jurisdição, é a própria Corte Suprema, o cume da cordilheira judiciária, quem acorre, vez por outra, para reafirmá-lo inconcusso, e mais, para dizer que as medidas dele provindas, delas, em si mesma, puramente como enunciações da legalidade interna, não podem conhecer os tribunais.

De modo que, desde o test-case de 1880 (*Kilbourn vs. Thompson*) até os julgados mais recentes (*United States vs. Josephson*, 1947, e *United States vs. Lawson and Trumbo*, 1950), é cânone da jurisprudência constitucional norte-americana que a intimação (*subpoena*) e a punição por desacato (*punishment for contempt*) são, originariamente, atribuições do Congresso, e, quando, por motivos de conveniência, deferidas à justiça penal, são consideradas a título meramente suplementar da ação direta privativa da entidade coletiva congressual.

O poder de investigar (função política) e, concomitantemente, o poder de punir (função disciplinar) são contemporâneos da própria instituição do Congresso (função legislativa), cujas "investigações", no voto lúcido do juiz FRANKFURTER (Tenney vs. Brandhove, 1951), são um instituto (an established part) do governo representativo" (*Revista Forense*, v. 151, p. 38).

Límpida também é a lição de AGUINALDO COSTA PEREIRA, autor de excelente monografia sobre o tema em análise:

"A faculdade de intimar testemunhas e puni-las, caso não compareçam ou se recusem a depor, é considerado como *essencial* ao exercício do poder de investigar.

Não se compreende o direito de instituir inquéritos sem a capacidade correlata de agir compulsoriamente contra as testemunhas recalcitrantes: o mesmo se pode afirmar quanto à faculdade de exigir a exibição de papéis, documentos e relatórios. Ainda a ação investigadora há de revestir-se de poderes compulsórios contra as pessoas ou entidades investigadas, com a possibilidade de infligir-lhes penas se se recusam a comparecer quando intimadas ou a prestar declarações, bem como se se negam a exhibir papéis, documentos ou relatórios em seu poder" (*op. cit.*, pp. 41 e 42).

Ora, no caso concreto não se trata de punir uma testemunha recalcitrante, mas apenas de fazer com que uma testemunha, que, por sinal, é um servidor público estadual, compareça perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito e preste o seu depoimento a respeito dos fatos sob investigação, na medida em que souber e puder esclarecê-los.

Em se recusando a comparecer e a prestar o seu depoimento, a Comissão, que no exercício do seu inerente e indelegável poder de polícia, poderá punir a testemunha recalcitrante, nos termos regimentais (coincidentes com os da Lei nº 1.579), solicitará ao juiz faça intimá-la sob as penas da lei, tal como já ocorreu, há menos de um ano, com outra testemunha recalcitrante, que hoje responde a processo-crime no foro da capital, por haver praticado os crimes previstos nos arts. 330 e 342 do Código Penal, *ex vi* do disposto no art. 4º, da Lei nº 1.579.

Se é certo que a Comissão pode intimar testemunha, e comumente o faz, pela mesma razão pode, nos termos do Regimento da Assembléia, solicitar seja feita a intimação por intermédio do aparelho judiciário. Em tais casos a Comissão se serve apenas de um instrumento, também do Estado, mais eficiente e organizado.

Alega o impetrante que tal faculdade só é conferida às Comissões federais e que o Regimento não tem a virtude de conferir tais poderes às Comissões de Inquérito constituídas pela Assembléia.

Segundo o impetrante, somente por lei, e lei federal, seria isto possível.

O Regimento é a lei do Poder Legislativo

Ora, ficou abundantemente demonstrado que as Comissões Parlamentares de Inquérito, ainda no silêncio das Constituições, das leis, dos Regimentos, dispõem de todos os poderes necessários ao seu regular funcionamento, tendo como limite os direitos individuais e os princípios gerais de direito.

Assim, admitindo que a Lei nº 1.579 seja peculiar e restrita às Comissões congressuais, o certo é que o Regimento da Assembléia prescreve normas coincidentes às exaradas na mencionada lei, exceção feita à regra de direito penal expressa no seu art. 4º

Com efeito, dispõe o Regimento:

“Art. 54 — O trabalho das Comissões de Inquérito obedecerá às normas especiais previstas neste artigo.

§ 2º — No exercício das suas atribuições, a Comissão poderá determinar, dentro e fora da Assembléia, as diligências que reputar necessárias, ouvir acusados, inquirir testemunhas, requisitar das repartições públicas e autarquias informações e documentos, transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença, e requerer a convocação de Secretário de Estado.

§ 3º — Acusados e testemunhas serão intimados, de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, e, em caso de não comparecimento, sem motivo justificado, a intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que eles residam ou se encontrem, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.”

Sustenta ainda o impetrante que o Regimento não é lei e que, destarte, não o obriga.

Já foi acentuado que, ainda na ausência de lei, a testemunha não se exime de prestar o seu depoimento às Comissões Parlamentares de Inquérito, instituto de Direito Constitucional, que na organização constitucional encontra a sua gênese, dela brotando as suas atribuições e nela encontrando-se o seu escopo.

Mas o certo é que o Regimento é a lei do Poder Legislativo.

Dal por que escreve ESMEIN “il en résulte qu'actuellement le règlement de chaque chambre est le complément indispensable de la Constitution; il en est la mise en oeuvre en ce qui concerne l'action des Assemblées. Il joue un rôle capital dans notre organisme constitutionnel” (*op. cit.*, v. II, p. 405).

Tanto isto é certo que, consoante a advertência de ROGER BONNARD, “on connaîtrait incomplètement ces régimes si on faisait abstraction des règlements parlementaires” (*Les Règlements des Assemblées Legislatives*, p. 5).

Assim, se é certo que o Regimento não é lei no sentido comum do termo, isto é, não é votado por ambas as Câmaras e sancionado pelo titular do Poder Executivo, nem por isto deixa de ser lei, embora pela natureza das coisas ela tenha dentro do Poder Legislativo a sua gênese e o seu fim. É que sempre se reconheceu ao Poder Legislativo, sem a intervenção de nenhum outro, a elaboração e adoção da sua própria lei, da lei que o disciplina e regula as suas atribuições e os seus órgãos.

Analisando a natureza jurídica do Regimento das Câmaras, acentuam BARTHÉLEMY et DUEZ: "la raison de ce qu'il pose des règles générales, abstraites, impersonnelles, est incontestablement *un acte de nature législative*, par son contenu", embora sob o ponto de vista formal a lei seja a manifestação da vontade concordante das duas Câmaras (*Traité de Droit Constitutionnel*, 1926, p. 482).

Daí por que nota DUGUIT: "par la force de choses les règlements des Assemblées politiques contiennent souvent des disposition très importantes, qui pourraient très justement trouver leur place dans la loi constitutionnelle (*op. cit.*, v. IV, § 22, p. 270).

Mas, nenhuma lição é mais esclarecedora que a de RUI BARBOSA. O jurista sem rival, num documento solene, lido perante o Senado, acentuou incisivamente: "não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma. Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação, decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele ditado a si mesmo.

Mas entre as duas espécies a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, criado igualmente num caso e no outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade" (*Comentários à Constituição*, v. II, pp. 32 e 33; v. III, p. 266).

Mas se o Regimento, que completa a Constituição e é elemento necessário até para o conhecimento do Direito Constitucional, é a lei do Poder Legislativo, é lógico que os institutos parlamentares sejam disciplinados e regulados por ele, e não por leis, sujeitas à sanção e ao veto de outro poder.

Com efeito, salienta FRANCISCO CAMPOS, "a fonte quase exclusiva do direito parlamentar são os regulamentos internos das assembléias. Por estes regulamentos, as casas do Parlamento desenvolvem, interpretam e constroem as regras constitucionais relativas ao seu funcionamento, assim como exercem a função, sobre todas soberana, de criar

o direito próprio ao campo espacial da sua atividade, como é o caso, por exemplo, do direito penal disciplinar, complexo de relações, de sanções e de restrições que a câmara, por sua própria autoridade, institui como legislador e aplica como juiz" (*Direito Constitucional*, 1942, p. 70).

De outro lado, consoante o exato magistério de PONTES DE MIRANDA, "tal instituto de direito político, provindo do parlamentarismo inglês, não se subsume no quadro dos procedimentos criminais, não pertence ao direito penal, processual ou material" (*Comentários à Constituição de 1946*, v. 2º, p. 261).

Instituto de direito político, que nasceu com os parlamentos, é natural e lógico seja regulado e disciplinado através da lei própria dos parlamentos, isto é, dos respectivos regimentos.

E o que se verifica é que o direito estadual, expresso no Regimento da Assembléia, art. 54, coincide com o direito federal, consubstanciado no art. 47 do Regimento da Câmara dos Deputados e no art. 76 do Regimento do Senado Federal.

A Lei nº 1.579, enquanto repete o disposto nos Regimentos da Câmara e do Senado, é redundante e ociosa, dado que é na lei do Poder Legislativo, é no Regimento das Câmaras que o assunto deve ser disciplinado e efetivamente está disciplinado, tanto no âmbito federal, como no estadual.

A mencionada lei era necessária, fora de dúvida, mas apenas no que diz respeito à norma constante em seu art. 4º, *verbis*:

"Art. 4º — Constitui crime:

I — Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena — A do artigo 329 do Código Penal.

II — Fazer afirmações falsas, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Pena — A do artigo 342 do Código Penal."

Antes de promulgada a Lei nº 1.579, art. 4º, embora portadoras da faculdade de punir as testemunhas recalcitrantes, no exercício do seu poder de polícia (AGUINALDO COSTA PEREIRA, *op. cit.*, p. 137; PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, v. II, págs. 267 e 268), nem por isso as Comissões Parlamentares de Inquérito, federais e estaduais, estavam inteiramente aparelhadas para cumprir sua tarefa, ainda quando as sanções previstas nos artigos 330 e 331 do Código Penal fossem aplicáveis a quantos as desobedecessem ou desacatassem.

Com efeito, fazia-se mister estender especialmente a sanção do artigo 342 do diploma penal àqueles que, como testemunhas, peritos, tradutores ou intérpretes, procedessem dolosamente em relação às Comissões Parlamentares.

Ora, a definição de um delito, com a conseqüente cominação de pena, só poderia ser feita mediante lei, *nullum crimen, nulla poena sine lege*, e mediante lei federal.

Foi o que fez o Congresso ao votar a Lei nº 1.579, a qual bem poderia ter um único artigo, o 4º, eis que os demais se limitam a repetir, ociosa e indevidamente, norma consagrada nos Regimentos da Câmara e do Senado, os quais, de resto, são os diplomas próprios para contê-los.

Assim procedeu o legislador francês através de lei de 23 de março de 1914, que pune com multa e prisão as testemunhas faltosas e recalcitrantes, o falso testemunho e o suborno (DUGUIT, *op. cit.*, v. IV, pp. 391 e segs.; ANDREOSI, *Facultades Implícitas de Investigación Legislativa y Privilegios Parlamentarios*, 1943, p. 558). Assim o legislador norte-americano, pelos atos de 24 de janeiro de 1857 e de 22 de junho de 1938 (ANDREOSI, *op. cit.*, pp. 555 a 557). Do mesmo modo o belga, que editou a lei, ainda hoje em vigor, de 3 de maio de 1880 (ORBAN, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, 1908, v. II, p. 417; WIGNY, *Droit Constitutionnel*, 1952, v. II, nº 381, p. 537).

Destarte, se críticas podem ser feitas à Lei nº 1.579 porque repete preceitos regimentais, louvores sem dúvida ela merece quando veio suprir uma lacuna em nosso direito positivo.

A incidência do artigo 4º da Lei nº 1.579

Desnecessário é acentuar, outrossim, que a norma penal enunciada no art. 4º não se aplica apenas em relação a comissões congressuais, mas a toda e qualquer comissão parlamentar de inquérito.

Allás, incompreensível seria que, conhecendo a competência do Poder Legislativo dos Estados, o Congresso deixasse de elaborar um preceito capaz de tutelar a ação de todos os órgãos estatais no exercício das suas respectivas competências.

Não procedesse assim o Congresso e seria mantida esta esdrúxula situação: a afirmação falsa, o silêncio ou a negação da verdade, feita por testemunha, perito, tradutor ou intérprete em qualquer processo administrativo, inclusive municipal, sujeitaria o faltoso às penas do artigo 342 do Código Penal, enquanto que igual procedimento em relação a Comissão Parlamentar de Inquérito, isto é, em relação ao órgão que encarna um dos poderes do Estado seria, como era antes da Lei nº 1.579, imune à sanção penal.

A Lei nº 1.579, pelo seu artigo 4º, teve a virtude inludível de dar aos artigos 329 e 342 do Código Penal diploma promulgado quando

abolido o Poder Legislativo na União e nos Estados, a amplitude que eles não poderiam deixar de ter, desde que restabelecidas as instituições representativas e democráticas em nosso País.

* * *

O projeto HERBERT LEVY, mencionado pelo impetrante, manda estender os preceitos da aludida Lei nº 1.579 às Comissões de Inquérito estaduais.

O projeto, entretanto, não passa de um projeto.

E, em verdade, a regra de direito penal constante da Lei nº 1.579 já é aplicável a todas as comissões de inquérito legitimamente criadas, federais ou estaduais.

No restante é, *data venia*, inconstitucional, porque se propõe regular o funcionamento de um instituto de direito público estadual, devidamente disciplinado pelo poder competente através da sua lei específica.

A Comissão é competente

Alega ainda o impetrante que falece à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o jogo competência para investigar o fato a que se propõe, pois que, sendo o jogo de azar um ilícito contravencional, estaria a Comissão invadindo atribuições privativas do Poder Judiciário.

Não poderia ser mais palpável o equívoco do impetrante.

A Comissão não pretende nem poderia punir os possíveis contraventores. Não invadiu nem pretende invadir a esfera exclusiva do egrégio Poder Judiciário.

Pretende apenas apurar faltas que teriam ocorrido em determinado setor da polícia. A polícia desempenha um relevante serviço público do Estado e nenhum serviço público estadual é imune à investigação parlamentar.

A Assembléia pode criar comissões de inquérito para investigar quaisquer fatos que se subsumam na sua competência (PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, v. II, pp. 265 e 266).

A Assembléia, que cria por lei e que através do orçamento mantém os serviços públicos, pode investigar acerca do seu funcionamento. A Assembléia, que tem competência para decretar leis complementares à Constituição, inclusive acerca de polícia (cf. art. 230), tem igualmente o poder de informar-se acerca da matéria sobre que vai legislar, inclusive através de inquérito (McGrain vs. Daugherty).

A Assembléia pode, outrossim, promover investigações com o fim de verificar se as leis por ela elaboradas estão sendo fielmente executadas (Sinclair vs. United States).

Como ensina DUGUIT, "l'enquête ne peut porter que sur le fonctionnement même d'un service public, mais peut porter sur le fonctionnement de tout service public" (*op. cit.*, 2ª ed. v. IV, p. 393). Ou, como professora ARNITZ, "le droit d'enquête n'a donc d'autres limites que celles qui sont, d'une façon générale, fixées au pouvoir législatif" (*op. cit.*, p. 10). Assim sendo, o âmbito de ação das comissões de inquérito é imenso e somente os assuntos que competem à União e aos Municípios escapam ao seu poder de investigação.

A polícia, sendo um serviço estadual, não pode eximir-se da fiscalização do Poder Legislativo estadual.

"Les chambres, ainda é lição de DUGUIT, les chambres peuvent aussi nommer des commissions chargées spécialement de contrôler et de surveiller le fonctionnement de tel ou tel service. C'est la conséquence naturelle de leur pouvoir de contrôle" (*op. cit.*, v. IV, p. 402).

Sigilo profissional

Não menos inconsistente é a alegação segundo a qual, tendo tomado conhecimento de alguns dos fatos investigados, na qualidade de advogado, julga-se o impetrante com o direito ou o dever de não revelá-los, e eximido de prestar depoimento.

Ora, o impetrante não sabe nem pode saber quais as perguntas que lhe serão formuladas. E anunciando que de alguns fatos veio a saber como advogado, admite ter o conhecimento de outros, a respeito dos quais não lhe favorece o sigilo profissional.

Ademais pode a testemunha silenciar a respeito daquilo de que, nos termos da lei, deva guardar sigilo (v. PONTES DE MIRANDA, *op. cit.*, v. II, p. 267).

Incompetência do juiz

Alega por fim o impetrante que o Regimento "cria uma competência inexistente e nenhum juiz está obrigado a executá-la (a intimação) porque é incompetente, sendo qualquer ação, ilegal".

Também neste passo não é menor o equívoco do impetrante.

Ninguém ignora que, *de lege ferenda*, a intimação das testemunhas poderia ser feita exclusivamente pela Comissão, seja através do seu secretário, seja através da polícia da Assembléia. A respeito os precedentes são numerosos e universais.

Aliás, em regra, as intimações são realizadas pela Comissão e somente quando a testemunha, regularmente intimada, se recusa a comparecer e prestar seu depoimento ou revelar documentos, é que as Comissões recorrem ao aparelho judiciário. É um recurso subsidiário de que se valem: foi assim no "caso do arroz", do qual resultou o processo crime contra uma testemunha recalcitrante, que desrespeitou ostensivamente a Comissão de Inquérito então em funcionamento.

Quando isto ocorre, a Comissão, nos termos do art. 54, § 3º, do Regimento (que reproduz a norma do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 1.579), solicita ao Poder Judiciário seja a intimação renovada por oficial de justiça, nos termos do art. 218 do Código de Processo Penal.

Será isto um abuso? Ou apenas a colaboração dos Poderes Legislativo e Judiciário, que embora independentes são harmônicos?

A ausência de norma expressa no Código de Organização Judiciária que confira aos juízes tal competência não é argumento para que o juiz se considere incompetente para mandar intimar a testemunha nos termos em que lhe requer a Comissão de Inquérito, e que a intimação se transforme numa coação ilegal.

Ninguém ignora que os fatos sempre andam adiante das leis, as quais jamais dispensam a inteligente e progressiva interpretação dos seus aplicadores.

Nem a Constituição, nem o Código de Organização Judiciária conferem ao Tribunal de Justiça competência para conhecer e julgar *habeas corpus* ou mandado de segurança contra ato de Comissões de Inquérito criadas pela Assembléia e ninguém põe em dúvida que o Tribunal tem essa competência originária, como sustenta o próprio impetrante.

A jurisprudência não é o testemunho da imperfeição da lei e a demonstração de que a lei não esgota jamais a infinita riqueza da vida?

Já passou o tempo em que da tribuna parlamentar se dizia que os tribunais não deviam ter jurisprudência, e que "a lei é uma ordem; ordens não se interpretam, executam-se; o juiz nada tem a fazer senão obedecer e aplicar o texto" (*Le Roy, La Loi*, p. 56). Já vai longe o tempo em que LE CHAPELIER afirmava: "o Tribunal da Cassação não deve ter jurisprudência sua. Se essa jurisprudência dos tribunais, a mais detestável de todas as instituições, existisse no Tribunal de Cassação, seria preciso destruí-la. Já vai distante a época em que o mesmo LE CHAPELIER afirmava que a palavra jurisprudência devia ser riscada da língua francesa.

Nunca jamais se há de dispensar o labor fecundo dos tribunais, no trabalho de completar a lei. Assim ocorre no campo do direito privado, cuja técnica, secularmente trabalhada, é bem mais apurada do que a do direito público. Com muito mais razão este ramo do direito não pode prescindir da contribuição dos tribunais para corresponder às necessidades e complexidades da vida.

Por fim, vale acentuar que, embora se julgasse inaplicável o disposto no § 3º do art. 54 do Regimento, *in fine*, nem por isso o *habeas corpus* deveria ser concedido. Com efeito, quando se entendesse que a Comissão deve exercer os seus poderes sem a colaboração do aparelho judiciário, o certo é que ela já intimou, e sem resultado, o impetrante.

Em tal caso a testemunha faltosa já teria infringido as normas penais exaradas nos arts. 330 e 342 do Código Penal.

Tal conclusão é inevitável, a menos que se negue ao Estado o poder de criar Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar fatos relativos a assuntos de sua competência, como são os pertinentes aos serviços públicos estaduais. Ou que se negue às Comissões, cuja criação a Constituição prevê, os meios hábeis para o seu regular e adequado funcionamento. O que seria, além de rematado absurdo jurídico, autêntica mutilação do Poder Legislativo.

O Poder Legislativo, neste ensejo, comparece tranqüilo e seguro perante a mais alta Corte de Justiça rio-grandense, sustentando uma das suas mais importantes prerrogativas.

No Rio Grande do Sul, onde o Judiciário está acima das parcialidades políticas e onde os juízes pairam sobre as influências dos governos e das paixões, tanto os cidadãos, como o poder que os representa, podem confiar, como efetivamente confia a Assembléia Legislativa, na ação da

Justiça.

Paulo Brossard de Souza Pinto

* * *

Porto Alegre, 25 de maio de 1956.

Senhor Presidente:

Nos termos da lei, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência as informações solicitadas à Assembléia Legislativa por officio desse Tribunal, nº 131, a fim de ser julgado o pedido de *habeas corpus* impetrado pelo bacharel Raul Silva Gudolle, que diz estar sofrendo constrangimento ilegal por parte da Assembléia.

Adoto as razões elaboradas pelo deputado Paulo Brossard de Souza Pinto, designado para representar a Assembléia Legislativa no mencionado feito.

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada consideração.

Manoel Braga Gastal — Presidente

Ao Excelentíssimo Senhor

Desembargador Celso Affonso Pereira

Presidente do egrégio Tribunal de Justiça

N/Capital.

Acórdão do Tribunal de Justiça

Habeas corpus denegado. Comissão de Inquérito da Assembléia Legislativa. Obrigatoriedade do comparecimento de testemunhas perante ela. Aplicação dos arts. 53 da Constituição Federal; 39 e 42 da Constituição do Estado; 54, § 3º, do Regimento Interno da Assembléia e 218 do Código de Processo Penal. Votos vencidos.

Habeas corpus (Tribunal Pleno)

Nº 2.796,

Porto Alegre

O Bel. RAUL SILVA GUDOLLE,

Impetrante e paciente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

I — Acordam, em Tribunal Pleno, por maioria, denegar a ordem de *habeas corpus* de que é impetrante e paciente o Dr. Raul Silva Gudolle, vencida a preliminar de incompetência.

II — Alega o impetrante que, como testemunha referida, foi intimado a comparecer, para depor, perante Comissão de Inquérito da Assembléia Legislativa, constituída para investigar o caso da exploração do jogo de azar, na cidade de Torres. Não pretende comparecer, porque tem conhecimento de alguns dos fatos investigados, na qualidade de advogado, devendo, a seu respeito, guardar sigilo profissional, ao amparo do disposto no artigo 207 do Código de Processo Penal. Não possui, ademais, a Comissão referida competência para investigar esses fatos, nem para exigir o seu comparecimento compulsório para prestar depoimento, deferindo uma competência inexistente, ao juiz criminal, para tornar efetivo esse comparecimento.

O artigo 39 da Constituição do Estado dispôs sobre a criação de comissões de inquérito, sempre que o requerer um terço dos seus membros, para investigar fato determinado. Não têm, porém, essas Comissões âmbito ilimitado ao exercício de suas atribuições. Somente poderão investigar fatos que entram no âmbito da competência do Poder de que recebem força e vitalidade. Pensar o contrário seria admitir a quebra da

harmonia de poderes. No caso, trata-se de apurar fatos concernentes à prática de jogos de azar, ou seja, um ilícito contravencional. A apuração do fato e de sua autoria cabe, exclusivamente, ao Poder Judiciário, mediante representação de quem quer que seja, a quem o represente, ou à autoridade policial, obrigada a instaurar inquérito preparatório. Esse inquérito foi feito e nada de positivo se apurou. Entretanto, à vista de uma campanha sensacionalista de certa imprensa interessada em procurar escândalos no setor administrativo do atual Governo, criou-se uma comissão de inquérito, com intuito de evidenciar cumplicidade ou incapacidade das autoridades policiais para esclarecer fatos de sua exclusiva atribuição.

No plano federal, a Câmara regulamentou, no seu Regimento Interno, o funcionamento das comissões de inquérito, cuja criação o art. 53 da Constituição lhe deferiu. Mas era intuitivo que tais normas não tinham força coativa, para obrigar pessoas estranhas a comparecer perante as comissões, ou para criar figuras delituosas. Daí, o surgimento da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Não aprovado, ainda, o Projeto nº 3.507, de autoria do Deputado Herbert Levy, que estende, aos inquéritos ordenados pelas Assembléias dos Estados e pelas Câmaras de Vereadores, as regras da Lei nº 1.579, vigoram, apenas, no Estado, tiradas dessa lei, as normas contidas no Regimento Interno da Assembléia (art. 54 e seus parágrafos). Mas essas normas não têm força coativa, a não ser no que diz respeito ao funcionamento da Assembléia. Não podem obrigar os estranhos e, muito menos, dispor sobre processo penal e direito penal, a todos obrigando e os remissos punindo. Determinando seja a intimação, para efetivar o comparecimento, feita pelo juiz do crime, criou uma competência inexistente, sendo, por isso, ilegal qualquer ação coativa do Juiz referido.

Assim, ameaçado em sua liberdade de locomoção, por coação ilegal, requer, ao amparo do disposto no artigo 141, §§ 2º e 27, da Constituição Federal, uma ordem de *habeas corpus* em seu favor, a este Tribunal, que considera competente para conhecer do pedido, porque as Comissões de Inquérito, como já decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal, são o próprio Poder Legislativo, a funcionar com reduzido número de membros por motivos de economia e de eficiência de trabalho.

A Assembléia, solicitada, prestou as informações de fls.

III — Aflorando questão passível de arguição em preliminar, o impetrante argumenta a favor da competência deste Tribunal para conhecer do pedido. Cita, a propósito, decisão do Pretório Excelso. Com efeito, ali, em caso rumoroso, também relativo à obrigatoriedade de comparecimento perante comissão de inquérito, mas da Câmara de Deputados, foi unanimemente reconhecida a competência originária daquele Tribunal, para conhecer de pedido de *habeas corpus*, decisão essa tomada com base nos princípios gerais, considerando-se que as comissões parlamentares de inquérito são o próprio Poder Legislativo, a

trabalhar em número reduzido, mas com o prestígio dele (*Rev. For.*, v. 151, p. 375). No Estado, podemos dizer que *legem habemus*. Em verdade, dispõe o artigo 24, II, c, do Código de Organização Judiciária, competir ao Tribunal Pleno processar e julgar originariamente os *habeas corpus*, quando o coator for membro do Poder Legislativo. Com maioria de razão, essa competência não é de ser posta em dúvida, partindo a alegada coação do próprio Poder Legislativo, como tal considerada uma de suas comissões de inquérito.

IV — O pedido é formulado ao amparo do disposto nos parágrafos 2º e 27 do artigo 141 da Constituição Federal. Mas, com a restrição constitucional imposta à admissibilidade do *habeas corpus*, limitada à proteção do direito de locomoção, coartado ou ameaçado ilegalmente, é de examinar se o impetrante e paciente sofre, realmente, coação ou ameaça iminente em sua liberdade de ir e vir. Teria razão de ser invocação do § 27, se o paciente estivesse processado e, assim, ameaçado de sentença condenatória. Então, justificar-se-ia o pedido de *habeas corpus* preventivo com base nesse dispositivo. Tal, porém, pelo que se vê do pedido e resalta das informações, não acontece. Por enquanto, foi ele, apenas, convocado a depor perante uma comissão de inquérito da Assembléia. E o *habeas corpus* preventivo só é admissível quando a violência for iminente. Por outro lado, o § 2º é de ordem geral. É de considerar, no entanto, a consequência imediata do desatendimento ao mencionado convite. Reza o artigo 42 da Constituição do Estado que se aplicam aos inquéritos das comissões as normas de processo penal indicadas pelo Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Que normas adotou o mencionado Regimento, sobre comparecimento de testemunhas? A do artigo 218 do Código de Processo Penal. Não adotou o Regimento a norma do artigo 219, que faculta a imposição de prisão até 15 dias, à testemunha faltosa. Mas, não só pela prisão, pode ser coartado o direito de locomoção. E exemplo disso é o artigo 218. Consoante o ensinamento de Espinola Filho (*Código de Processo Penal Brasileiro Anotado*, v. 3º, nº 446), se nenhum motivo houver que justifique a falta da testemunha, será ela trazida à presença do juiz, quer conduzida pelo oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública, quer apresentada pela polícia, mediante requisição do Juiz. Não é possível negar que essa condução compulsória, ou apresentação policial, constitui uma violência ao direito de locomoção. Existe, assim, na hipótese, uma ameaça iminente à liberdade de ir e vir do paciente, bastante, nos termos do § 23 do citado artigo 141 da Constituição Federal, para se conhecer do pedido, com esse fundamento. Resta examinar, para se concedê-lo ou negá-lo, se a ameaça iminente de coação é legal ou ilegal. É o que se passa a fazer, analisando os argumentos do impetrante, alterada a ordem de sua apresentação.

V — O artigo 53 da Constituição Federal autorizou a Câmara e o Senado a criar comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros. Se assim procedeu o constituinte federal, adotando uma instituição que, no dizer de LAUDO DE

CAMARGO, foi consagrada pelo regime parlamentar e pelo presidencial, conquistando em outros países aplausos generalizados (Rev. cit., p. 7), seguiu-lhe o exemplo, como lhe era lícito fazê-lo, o estadual, repetindo, no artigo 39, para aplicação no âmbito dos negócios da província, os termos da disposição da Lei Maior. Em face desses termos, inquirir sobre "fato determinado", não há como limitar, na forma pretendida pelo impetrante, o poder das comissões em investigar fatos do exclusivo âmbito da competência específica do Poder Legislativo, ou seja, que tenham relação com a função que lhe é própria, de deliberar por resolução ou lei. O Congresso e, na órbita de suas atribuições, a Assembléia Legislativa não têm só a função legiferante. Ela se estende à de controlar, fiscalizar a administração pública. JOSAPHAT MARINHO, sintetizando essa dupla ordem de atribuições do Poder Legislativo, disse que ele exerce, tradicionalmente, duas funções primordiais, uma criadora de normas jurídicas, outra de controle da atividade governamental. No exercício desta última, acrescenta o professor de Direito Constitucional da Bahia, procede a inquéritos com caráter e fins essencialmente políticos, sobre o procedimento dos órgãos da administração em geral e de suas relações com entidades outras, de direito público ou privado. Sobre a natureza dos fatos investigáveis, cita parecer do Senador ALOYSIO DE CARVALHO FILHO, para quem, "não qualificando o "fato" que é objeto do inquérito, apenas exigindo a sua inequívoca indicação, o constituinte, em realidade, nada restringiu ou condicionou, de modo que, para os feitos em vista, o fato tanto é o pertinente, como o estranho à atividade específica do Poder Legislativo" (*Rev. da Faculdade de Direito da Bahia*, v. XXIX, fasc. VII, p. 38). O Ministro MÁRIO GUIMARAES, relator do caso mencionado, decidido pelo egrégio Supremo Tribunal, também assinalou a dupla ordem de atribuições do Legislativo, de acordo com o ensinamento dos constitucionalistas, citando FISCHBACH, para quem, a denominação Poder Deliberativo seria mais apropriada, por ser a missão fiscalizadora a primacial, e HAURIOU. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, do mesmo modo, acentua a compreensão ampla dos poderes conferidos, destinados não só à apuração dos fatos merecedores de repressão legal, mas ainda ao exame de problemas de importância para a vida econômica e social do País (*A Constituição Federal Comentada*, v. II, p. 73). PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, v. II, art. 53), afirmando que a Constituição teve o fito de incentivar, animar a missão fiscalizadora do Poder Legislativo, define o fato como todo e qualquer da vida constitucional do país, acrescentado, todavia, que as comissões não podem invadir as atribuições judiciárias ou disciplinares.

Conclui-se, assim, que são investigáveis os fatos relacionados com a atividade governamental, ou, como disse JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (Rev. cit., p. 12), fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização. Não se diga que, com essa conclusão, se está permitindo a invasão de atribuições. Bem refutaram alegação nesse sentido LAUDO DE CAMARGO e MÁRIO GUIMARAES (Rev. cit., pp., 8 e 380), o primeiro com base nos dispositivos da Lei nº 1.579, o

segundo, invocando esses dispositivos e o artigo 47, § 6º, do Regimento Interno da Câmara, reguladores do funcionamento das Comissões federais. De acordo com tais dispositivos, as Comissões não proferem sentenças, não aplicam penalidades. O mesmo ocorre no âmbito estadual, afastada, assim, usurpação de funções. Evidentemente, devendo o inquérito parlamentar referir-se a fatos relacionados com a administração pública, com a ordem social, política ou econômica, ultrapassaria as atribuições próprias a comissão investigadora de crimes ou contravenções, *tout court*. Aí, estaria desobedecida a tão invocada advertência de DUGUIT "... mais elle ne peut faire aucun acte qui soit normalement et légalement de la competence de fonctionnaires administratifs ou judiciaires" (*Traité de Droit Constitutionnel*, v. 4º, p. 393). Diz o impetrante que, no caso, a investigação é a respeito da prática de jogo de azar. Mas a própria petição de *habeas corpus* esclarece que a contravenção já foi investigada pela polícia, sem resultado. O inquérito em que o impetrante não quer depor tem por fim averiguar, diante da "campanha sensacionalista de certa imprensa", a cumplicidade ou incapacidade das autoridades policiais. Não destoia a informação sobre a finalidade do inquérito, esclarecendo que ele não se destina à aplicação de penalidades aos possíveis infratores, mas a apurar falhas no organismo policial. Eis aí, não a investigação de uma simples contravenção, mas a de deficiência de um aparelhamento do Estado, fato relacionado com a administração pública estadual, revelador, talvez, da necessidade de legislar a respeito.

VI — Verificado que o inquérito não ultrapassa os limites da autorização conferida pelo artigo 39 da Constituição do Estado, cumpre indagar se a Comissão dispõe de meios coercitivos, para obrigar o comparecimento de testemunhas.

Entende o impetrante que não está obrigado a comparecer, porque a Lei nº 1.579, que provê a respeito, só se refere aos inquéritos mencionados no artigo 53 da Constituição Federal, isto é, aos ordenados pela Câmara ou pelo Senado. Não podendo o Estado legislar sobre processo nem sobre direito penal, não têm poder coercitivo as normas do Regimento Interno da Assembléia, a não ser no que diz respeito ao funcionamento do próprio Legislativo estadual. E diz que o Projeto nº 3.507, tornando as normas da Lei nº 1.579 extensivas ao plano local, ainda não foi convertido em lei.

Em seu estudo publicado na revista mencionada, OLIVEIRA FILHO informa que o Deputado HERBERT LEVY ofereceu, realmente, o projeto referido, constituído de três artigos. A Lei nº 1.579 criou uma outra modalidade de constituição de comissões de inquérito. Pelo artigo 53, citado, reproduzido no artigo 39 da Constituição do Estado, o requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa é a condição exigida para que a comissão seja constituída. O parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 1.579 admitiu que o plenário, na falta do aludido requerimento, ordene o inquérito. O artigo 1º do Projeto nº 3.507 subor-

dina o funcionamento das comissões estaduais e municipais, criadas por uma ou por outra forma, às normas daquela lei. É de se indagar se a falta de aprovação desse projeto faz depender o inquérito determinado de acordo com o dispositivo constitucional, que está em causa, da boa vontade das testemunhas, ou se, apesar disso, dispõe a comissão de meios coercitivos para obrigá-las a depor.

Determinava a Constituição Federal de 1934, primeira entre nós, a acolher expressamente a instituição, deferindo-a à Câmara, no parágrafo único do artigo 36, fossem aos inquéritos aplicadas as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno. Não dispõe de modo idêntico a Constituição de 1946. Todavia, é de ponderar, como o fez o eminente Ministro LUIZ GALLOTTI, em seu voto no caso mencionado, citando tese de concurso de AGUINALDO DA COSTA PEREIRA, que os poderes amplos das comissões hão de ser também implícitos, pois, quando se confere a um órgão uma atribuição, hão de se lhe conceder também os meios de exercê-la. Não discrepa OLIVEIRA FILHO, no estudo referido, quando afirma que, não se podendo pôr em dúvida, por sua evidência, o direito à investigação, as questões marginais, como a coerção para se obterem informações, devem ser resolvidas de acordo com os meios que a lei forneça ao Legislativo, ou na falta de lei, de acordo com os meios que o Judiciário lhe reconheça legítimos para usar (Rev. cit., p. 12). Para MÁRIO GUIMARÃES, relator do caso julgado pelo Supremo, o poder de solicitar providências ao juiz no sentido de tornar efetivo o comparecimento de testemunhas, decorre não só da lei, mas da própria Constituição (Rev. cit., p. 380). Não pensa de modo contrário, e vai além, OTACILIO ALECRIM, que não alcança o porquê da Lei nº 1.579, nesse ponto, se uma das Casas do Congresso (a Câmara), já havia tão acertadamente regulamentado o artigo 53 da Constituição, no artigo 47 e seus parágrafos, do Regimento Interno (Rev. cit., p. 38). Com sua habitual agudeza, notou o eminente ministro RIBEIRO DA COSTA, votando no caso sujeito ao conhecimento do Supremo (Rev. cit., p. 388), que, se nenhum cidadão pode, sequer, eximir-se de depor perante a menor autoridade policial, em inquérito regularmente processado, não se pode conceber possa alguém se escusar de comparecer perante uma comissão designada pelo Legislativo.

Assim, de acordo com os ensinamentos da doutrina, no direito de investigar, está insito o poder coercitivo de obter as informações necessárias ao esclarecimento da investigação.

Esse poder, obviamente, pode ser regulamentado, como já aconteceu com o Congresso e acontece com a Assembléia Legislativa, constando a regulamentação do Regimento Interno da Casa Legislativa criadora da comissão. É evidente que, se a regulamentação invadir atribuições alheias, ou se afastar das normas legais, consagrará uma violência removível pelo *habeas corpus*. Tal não acontece com a regulamentação estadual, que não se afasta das normas vigentes, nem legislou sobre processo.

VII — Objeta-se que, sendo o inquérito de natureza política, visando interesse peculiar do Estado, obediente, por isso, à legislação deste, só uma lei local, o Código de Organização Judiciária, poderia conferir competência a uma autoridade judiciária, o juiz criminal, para obrigar o comparecimento da testemunha perante a comissão, de acordo com o disposto no artigo 218 do Código de Processo Penal. Entendem os que assim pensam que, inexistindo regra de competência a respeito, a delegação constante do artigo 54, § 3º, do Regimento da Assembléia, lei interna, importa em uma ilegalidade, por incompetência da autoridade delegada para exercer o poder que se lhe atribui. E admitem que só o Legislativo, agindo diretamente, pode obrigar a testemunha a comparecer.

Mas é preciso não esquecer que o artigo 53, XVI, do Código de Organização Judiciária delega ao juiz uma competência atributiva de ordem geral, qual seja, a de exercer quaisquer outras atribuições que lhe sejam conferidas em lei". Diz-se que o Regimento Interno, por sua natureza, não tem força de lei aqui fora. Nem todos pensam assim. Mas esta questão, bastante discutível, não precisa ser examinada na espécie, porque a validade do dispositivo regimental, sua força obrigatória, vem da lei mais alta do Estado. Com efeito, dispõe o artigo 42 da Constituição local, seguindo o exemplo da federal de 1934: "aplicam-se aos inquéritos de que tratam os artigos anteriores as normas de processo penal indicadas pelo Regimento Interno". Aí estão as raízes do dispositivo regimental, a todos obrigando, porque autorizado pela Constituição. A competência do juiz, no caso, é, até constitucional, prestando-se como acentuou o eminente OROZIMBO NONATO, "às amplitudes da *construction*", (Rev. cit., p. 385).

VIII — Na petição, alegou o impetrante saber de alguns dos fatos em investigação, em virtude de sua condição de advogado, obrigado a guardar sigilo profissional. Esclareceu, porém, em defesa oral, não constituir a alegação fundamento do pedido. Fê-la, para mostrar por que não quer depor. Realmente, a alegação refoge ao fim do *habeas corpus*, que só protege o *jus eundi ultro citroque*. Por isso, já decidia este Tribunal, em 1926 (*Decisões*, p. 10), que o notificado para depor como testemunha não pode esquivar-se de cumprir esse dever, sob o fundamento de nada saber sobre o fato, ou de não estar nos casos de ser testemunha. É inadmissível, conclui o julgado, em processo de *habeas corpus*, o exame de questões dessa natureza.

Custas na forma da lei.

Porto Alegre, 28 de maio de 1956.

CELSON AFFONSO PEREIRA, Presidente. Deneguei a ordem de *habeas corpus* impetrada em seu favor pelo Dr. Raul Silva Gudolle, adotando as razões invocadas pelo eminente relator, e pelas que se seguem por mim desenvolvidas na assentada do julgamento.

1) A Constituição Federal, em seu art. 53, reza: *A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros.* A Constituição do Estado copiou esse dispositivo, adstringiu-se àquela. Sua, unicamente sua, era a competência para legislar sobre o exercício e limites dos poderes políticos desta unidade federativa. Se o fez sem violar a Carta Magna da União, antes observando estritamente os seus preceitos, não invadiu, ao adotá-los, a esfera reservada ao Poder Legislativo nacional. Esta é a lição que nos legou PEDRO LESSA (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. XIX, p. 11, e XLV, p. 13).

2) É verdade que a Constituição do Estado, reproduzindo o que dispusera a Constituição Federal de 1934, estabeleceu em seu art. 42: — *Aplicam-se aos inquéritos de que tratam os artigos anteriores as normas de processo penal indicadas pelo Regimento Interno.*

Alega-se que não podia fazê-lo: a) por lhe faltar competência; b) por ser imprópria a forma adotada para possibilitar o funcionamento do órgão, quando criado; porque Regimento Interno de Assembléia Legislativa não pode conter regras que obriguem terceiros estranhos ao seu quadro.

3) Autoridade não lhe falta. Sendo a comissão de inquérito a própria Assembléia em miniatura, para maior facilidade de seus movimentos e atividade, e cabendo àquela, privativamente, legislar a respeito desse alto poder político — o de investigar sobre o que interessa à vida administrativa do Estado, para melhor prover —, qualquer intervenção do Poder Legislativo federal nesse terreno se me afigura abusiva; porque não se trata de matéria reservada ao seu domínio, como o direito penal, o processual etc., mas de assunto inerente à própria administração provincial, ligado à sua autonomia. Assim é que considero vã, despicienda mesmo, a iniciativa do Deputado HERBERT LEVY, que apresentou projeto de lei estendendo aos Estados as normas da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Se à Constituição do Estado cabe instituir a comissão de inquérito, seu funcionamento não pode ficar na dependência de posterior lei federal, o que não se registrando, anularia a eficácia do preceito constitucional regional.

4) Tenho para mim que o conceito de regimento interno das corporações legislativas não se pode amesquinhar, confundir-se com aquele que foi dado pelo conselheiro RIBAS: *tem por fim regular o serviço de certas repartições públicas, os direitos e deveres de certos funcionários.* Regimento Interno de uma Assembléia política é sua lei orgânica, que ela própria se dita, que tanto encerra normas internas, como externas. (Isso de horários, direitos e deveres de funcionários, ordens de serviço burocrático fica relegado para o regulamento da Secretaria). As primeiras daquelas normas — as internas — regulam as atividades do Legislativo; as segundas — as externas — suas relações com terceiros,

que a elas estão obrigados; impõem-se *erga omnes*. O que a essas normas externas se veda é modificar ou contrariar qualquer lei. Onde, porém, se encontra violação a qualquer lei no que estabelece o art. 42 citado? E será ele singular na sua projeção exterior?

5) Não viola lei alguma, porque manda aplicar lei existente — art. 218 do Cód. Proc. Penal. O mesmo faz o Estatuto do Funcionário Civil do Estado que, em várias passagens, tratando do inquérito administrativo, manda obedecer a legislação federal comum: arts. 234, 236, 255 e 259. Não é único ainda porque, no processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são subsidiários da lei que regula a matéria, como o é o Código de Processo Penal. E nesses casos, quando o denunciado é o Governador, sempre se reconheceu (acórdãos citados do Supremo Tribunal Federal) que à Constituição de cada Estado é que compete regular o *impeachment*, detendo-se tão-somente diante do que pertence ao direito penal, que lhe é interdito. O que a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal construiu, a lei vigente adota, quando reconhece às Constituições Estaduais poderem determinar o processo e julgamento desses crimes, atribuindo ao Regimento Interno da Assembléia projeção externa, aplicação subsidiária. Ora, o inquérito parlamentar, como o *impeachment*, são instituições dimanantes do poder político do Estado, cabem exclusivamente na sua jurisdição política, dela não desbordam; mas, se obstam interferências estranhas, não impedem, nem prejudicam a jurisdição comum. Se assim é, só à Constituição do Estado cabe, à imagem da União, editar normas a respeito. E se essas normas se conservam em seus limites, não se tem como desprestigiá-las. Os artigos da Constituição do Estado que tratam do inquérito parlamentar devem ser aplicados, sendo desnecessária lei qualquer para esse fim. É ainda o inolvidável PEDRO LESSA que pontifica: quando a competência decorre da Constituição, não é lícito deixar de reconhecê-la, mesmo que falte a respeito lei secundária (*Revista do Direito* — XLVII, p. 97).

Se a Constituição do Estado autorizadamente estatuiu comissão de inquérito e tratou de seu funcionamento determinando que o Regimento Interno lhe traçasse as normas de proceder, se essas atribuem ao juiz estadual compelir a testemunha a comparecer, conferiu a esse órgão da justiça local essa competência a mais, o que se inclui no seu poder de organizá-la. E para tanto não precisa que a Lei de Organização Judiciária o estabeleça, quando a lei maior do Estado já o fez.

Em termos tais concluo: 1) Cabe à Constituição do Estado e só a ela estatuir normas relativas aos inquéritos parlamentares, à imagem do que fez a Constituição Federal. Esta, no silêncio daquela, não podia planar a lacuna regulando a matéria, e muito menos o pode lei ordinária, porque interfeririam no poder político do Estado. II) Se a Constituição determinou a forma de processamento desses inquéritos, não há necessidade de leis secundárias para esse fim. III) Determinando que o

Regimento Interno da Casa contenha essas normas de processamento, têm elas projeção externa e impõem-se *erga omnes*. IV) Mandar cumprir por órgão a quem pode conferir essa atribuição dispositivo de lei federal não é violá-la, mas valer-se dela para fim altamente conveniente à vida administrativa do Estado.

Decio Pelegrini, Relator

João Clímaco de Mello Fº

Coriolano Albuquerque

Lourenço Mário Prunes

Manoel Brustoloni Martins

Antônio Augusto Uflacker

Baltazar G. Barbosa, vencido: Pede Raul Silva Gudolle uma ordem de *habeas corpus* para não depor perante a Comissão de Inquérito da Assembléia Legislativa do Estado, criada para investigar se há jogos de azar em Torres. Diz que está na iminência de ser constrangido a depor e, se não aceitar a notificação, ver-se-á conduzido por ordem de um dos juizes criminais da Capital, cujo officio será requisitado pela Assembléia. Como entenda ilegal o constrangimento sob cuja ameaça se encontra, recorre ao Judiciário. A ilegalidade vem de não ter a Comissão referida competência não só para investigar os fatos que motivaram a sua criação como para exigir o seu comparecimento compulsório. Das informações da Assembléia Legislativa verifica-se que, realmente, o paciente será compelido a comparecer a depor, se não o fizer espontaneamente, e disso se encarregará a Justiça Estadual, tal como determina o Regimento daquela casa legislativa.

I — O art. 39 da Constituição do Estado determina que a Assembléia crie comissões de inquérito, nos mesmos termos do art. 53 da Constituição Federal e a isso estava autorizada, pelo disposto no art. 18 da última Constituição. A importância desses inquéritos tem sido ressaltada por escritores brasileiros e alienígenas. Por outro lado, tem sido criticada a tendência de tais comissões exorbitarem, transpondo os limites que separam o Legislativo dos outros poderes. Comentando o art. 34 da Constituição de Weimar, dizia Ottmar Bühler a respeito da comissão do Reichstag para investigar fatos ocorridos antes e durante a guerra de 1914-1918: “La actuación de esta Comisión, que en más de un aspecto no resultó afortunada, dió en seguida ocasión a dudar de si se habia mantenido dentro de las funciones que únicamente podian corresponder a tal Comisión; jamás podian ser éstas más vastas que las que correspondian al mismo Reichstag, y, sobre todo, no debian constituir jamás una intromisión en las funciones de la jurisdicción ordinaria o de la Administración reglada. Este peligro ha vuelto a manifestarse con motivo de la actuación de otras Comisiones de investigación; de ahí que hayan suscitado el deseo de modificar el art. 34” (*La Constitución Alemana de*

11 de agosto de 1919 — trad. de JOSÉ ROVIRA ARMENGOL — Ed. Labor S.A., 1931).

A possibilidade de exorbitância, inegável, ocorre, também, com outros poderes e com o próprio Legislativo na sua função de editar leis, de que servem de exemplo as inconstitucionais. Se ocorrer invasão na esfera de atribuições dos outros poderes, pelas Comissões Parlamentares utilizam-se os meios constitucionais para impedir a hipertrofia do Legislativo, mas não se negue o que a Constituição outorga às Assembléias Legislativas.

As Comissões podem ser constituídas para investigar fatos determinados que informem os colégios legislativos a respeito de qualquer assunto sobre o qual tenham competência, quer para tomarem medidas legislativas, ou outras, desde que caibam na sua órbita de competência. Assim, poderão os corpos legislativos da União e os dos Estados-Membros constituir comissões de inquérito para reunirem dados necessários à função legislativa daqueles órgãos ou para a sua atividade fiscalizadora.

No caso em exame, há possibilidade de coleta de dados com o inquérito, que sugiram providências legislativas, como é evidente. E isso é bastante para justificar legalmente a criação da comissão.

II — Se as comissões parlamentares podem proceder a inquéritos, podem realizar tudo aquilo que a missão exige e que não seja vedado em lei. Por conseguinte, podem inquirir pessoas que tenham o que informar a respeito do objeto do inquérito. E como têm esse poder, têm o de compeli-las a prestarem esse serviço público. O entendimento contrário levaria à inutilidade da norma do art. 39 da Constituição Estadual. De fato, se não houvesse o dever de depor, quando convocado pela comissão parlamentar, se ninguém quisesse atender ao convite, não haveria possibilidade de realizar o inquérito. O dever de prestar declarações é decorrência inelutável da mais rigorosa lógica, do poder dos colégios legislativos. Não há necessidade de lei ordinária dizendo isso, porque o poder de compelir os recalcitrantes a cumprir o dever público de depor está implícito e necessário no de efetuar investigações nos termos do art. 39 da Constituição do Estado.

O mesmo é de dizer-se do processo a ser observado pelas comissões. Que há necessidade de processo para a realização do fim das comissões, é evidente. E como diz PONTES DE MIRANDA: "Esse processo pode ser estabelecido em lei; enquanto não se lhe editam as regras, tem de ser revelado pela livre pesquisa. As regras jurídicas constantes do Código de Processo Penal e das leis administrativas são apenas elementos para a revelação do direito processual parlamentar" (*Comentários à Constituição de 1946* — vol. II — 2ª ed. — p. 271).

No Rio Grande do Sul, há lei a respeito, que é o Regimento Interno da Assembléa, sendo de frisar que nessa lei — tomada a palavra em sentido genérico — é que deve constar o processo das comissões parla-

mentares, pois como salienta FRANCISCO CAMPOS, citado pela informante, "a fonte quase exclusiva do direito parlamentar são os regulamentos internos das assembléias. Por estes regulamentos, as casas do parlamento desenvolvem, interpretam e constroem as regras constitucionais relativas ao seu funcionamento, assim como exercem a função, sobre todas soberana, de criar o direito próprio ao campo espacial da sua atividade" (*Direito Constitucional*, 1942, p. 70).

O processo das comissões é direito próprio ao "campo espacial da atividade" das Assembléias.

Há equívoco evidente dos que pretendem lei federal regulando tal processo. Não tem competência o Congresso Nacional para ditar regras de processo parlamentar aos corpos legislativos dos Estados. Só o Legislativo estadual, dentro no âmbito de competência que lhe foi distribuída pela Constituição Federal, é que pode legislar a respeito do seu processo parlamentar. O que a lei federal pode é criar figuras de delito para proteger a ação parlamentar, pois o Direito Penal é da exclusiva competência da União. Quando a Lei Máxima dispõe ser privativo da União legislar sobre direito processual (art. 6º, nº XV, letra a) não se está referindo ao processo administrativo ou parlamentar dos Estados, pois sobre estes tem competência o Estado-Membro, a teor do que dispõe o art. 18 da mesma Constituição. A interpretação sistemática da Lei Magna não permite outra conclusão.

III — Não há, assim, dúvida de que pode a Assembléia Legislativa ordenar o processo a ser seguido pelas comissões de inquérito e fazer isso no seu Regimento Interno. Pode, também, compelir a que venham depor as pessoas para isso convocadas na forma do processo estabelecido para a realização dos inquéritos. Não há o direito de se recusar a depor, pretendido pelo requerente. Se conhece fatos em razão da profissão, poderá recusar revelá-los, invocando a origem do seu conhecimento, mas essa recusa só pode ser efetivada em face da pergunta, pois sobre os fatos oriundos de outras fontes estão todos obrigados a depor, salvo sobre o que puder incriminá-los.

IV — O que o Regimento Interno da Assembléia não pode é atribuir deveres e competência ao Judiciário. Só as leis de Organização Judiciária podem fazê-lo e para a sua feitura há a colaboração do Legislativo e Executivo e, dentro no quinquênio referido no inciso primeiro do art. 124 da Constituição Federal, é essencial a iniciativa do Judiciário. Não havendo lei que dê tal atribuição aos juizes, não têm eles a atribuição que a Assembléia pretende tenha sido outorgada pelo Regimento.

A compulsão para depor é ilegal não só quando não há poder para tal na autoridade que ordena, como quando falece na que executa. Não tem direito o impetrante ao salvo-conduto que pretende pelo primeiro motivo invocado, isto é, por incompetência da comissão de inquérito para compeli-lo a comparecer para prestar declarações no inquérito, mas tem-no pelo segundo motivo, isto é, por incompetência dos juizes criminais

do foro da Capital, para determinarem o comparecimento e o obrigarem a comparecer se se recusar. Não têm os juizes essa atribuição e é ilegal a atividade deles nesse sentido, com que está ameaçado o impetrante.

Data venia da egrégia maioria, é ilegal o que pretende a Assembléa e está ameaçada a liberdade de ir e vir do paciente, com a manifestamente ilegal intervenção dos juizes criminaes, para compeli-lo a comparecer à presença da comissão parlamentar de inquérito.

Concedida a ordem, fornecendo ao impetrante salvo-conduto para não comparecer se notificado por um dos juizes do foro de Porto Alegre e só para esse efeito.

Cyro Pestana, vencido nos termos do voto do Des. Baltazar Barbosa.

Oldemar Toledo. Dissenti do voto do Sr. Relator tão-só na parte em que reconheceu S. Ex^a competir ao Poder Judiciário mandar notificar testemunhas para prestarem declarações perante Comissões de Inquérito da Assembléa Legislativa. Só da lei — penso eu — poderia advir essa competência. E lei, a respeito, não existe. Essa divergência não me impediu, todavia, de chegar à mesma conclusão de seu voto. Como muito bem se mostrou, o paciente, ao contrário do que sustenta, está obrigado a depor. Até mesmo poderá ser conduzido coercitivamente, por determinação da própria Comissão de Inquérito, no caso de desatender à notificação. Não se encontra ele, pois, na iminência de sofrer constrangimento ilegal nenhum.

Oldemar Toledo

Crisanto de Paula Dias

Eloy José da Rocha, vencido. Não nego, antes reconheço, que o poder de investigar, relacionado com a função de legislar, enquadrado nos poderes políticos do órgão legislativo, é inerente a esse órgão.

A Constituição Federal de 1946, ampliando o instituto já adotado na de 1934, dispõe: "Artigo 53 — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros. Parágrafo único — Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40." Prescrevia a Constituição Federal de 1934: "Artigo 36 — A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo único — Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno." Preceitua a Constituição do Estado: "Art. 39 — A Assembléa criará comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros." "Art. 40 — Compete somente à Assembléa limitar a amplitude das investigações a que devam proceder as comissões previstas no artigo anterior." "Art. 42 — Aplicam-se aos inquéritos de que tratam os artigos

anteriores as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno.” A Constituição do Estado, ao mandar aplicar aos inquiridos as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno, segue a mesma linha do art. 36, parágrafo único, da Constituição Federal de 1934, *não reproduzido na de 1946*. Acontece que o Regimento Interno da Assembléia dispõe: “Art. 34 — O trabalho das Comissões de Inquirido obedecerá às normas especiais previstas neste artigo.” “§ 3º — Acusados e testemunhas serão intimados, de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, e, em caso de não comparecimento, sem motivo justificado, a intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que eles residam ou se encontrem, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.” “§ 7º — As comissões de inquirido terão como subsidiários para a sua atuação, no que for aplicável, os Códigos de Processo.” Ora, pelos arts. 218 e 219 do Código de Processo Penal, além do crime de desobediência, três são os efeitos a que se sujeita a testemunha que, sem motivo justificado, deixar de comparecer: a apresentação ou condução compulsória, a prisão administrativa até quinze dias e a condenação nas custas da diligência. Serão admissíveis, nas comissões de inquirido, os três efeitos?

Sustenta a Egrégia Assembléia Legislativa que, em face, especialmente, do art. 42 da Constituição do Estado e do art. 54, § 3º, do Regimento Interno, há, para a testemunha, obrigação legal de comparecer e depor perante as Comissões de Inquirido e, em caso de não comparecimento, sem motivo justificado, a Assembléia pode reclamar a apresentação ou condução compulsória prevista no art. 218 do Código de Processo Penal.

Mas, contém-se, no poder de inquirir, a força para inquirir e ainda para punir? Há, de parte de terceiros, estranhos ao Poder Legislativo, afora as pessoas expressamente referidas nos textos constitucionais — entre nós, os Ministros de Estado, de acordo com os arts. 54 e parágrafo único e 91, inciso IV, da Constituição Federal, os Secretários de Estado, consoante os arts. 43, 44, 46, inciso II, 47 e parágrafo único, 91, inciso IV, e 103 da Constituição do Estado —, obrigação legal de prestar informação? Está insito no direito de investigar o de usar meios coercitivos, como compeli o comparecimento de testemunhas e, ainda, punir o recalcitrante?

Este não é ponto pacífico, tanto na doutrina, quanto na prática do instituto. Veja-se, nomeadamente, a questão de punição do recalcitrante. Se o poder de punir é inerente ao Poder Legislativo, não existirá lei ordinária que possa delegá-lo. Consideração indiscutível é, tão-só, a de maior eficácia da instituição, que, em certos casos, poderá ser nenhuma, na ausência ou insuficiência de meios coercitivos, como a apresentação ou condução compulsória de testemunha.

Do preceito constitucional brasileiro sobre comissões de inquirido, não decorrem a amplitude e ilimitação do poder de investigar. Esse di-

reito do Poder Legislativo vai até aos limites traçados pela Constituição Federal, quer no tocante aos outros poderes políticos da União ou dos Estados, quer relativamente aos direitos e garantias individuais. Por outro lado, não é bastante o preceito constitucional. Respeitadas as limitações da Lei Maior, o Regimento Interno do Poder Legislativo regulará as atribuições, a organização e o funcionamento das Comissões de Inquérito, e a lei revelará o conteúdo da instituição, enquanto a sua eficaz aplicação exigir restrição à liberdade de terceiros. — Inexistindo lei especial, o Poder Legislativo realizará o poder de investigar, com os meios resultantes do sistema legal.

Assegura a Constituição Federal, no art. 141: “§ 2º — Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” “§ 20 — Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei.” Diante desses dispositivos, que salvaguardam a liberdade, sem lei, nem se pode obrigar a testemunha a comparecer perante Comissão de Inquérito, nem se lhe pode impor a prisão administrativa de quinze dias. Sem lei, os arts. 218 e 219 do Código de Processo Penal não poderão ser aplicados a processo, que não o processo penal.

O juiz tem as faculdades previstas nos arts. 218 e 219, porque lhe incumbe a prestação jurisdicional do Estado; *deve* decidir e, por isso, é forçoso que se lhe dêem tais faculdades. Harmonizam-se esses artigos com o artigo 206 do Código de Processo Penal: “A testemunha não poderá eximir-se de depor.” As Comissões de Inquérito, cuja atividade pode ser necessária ou conveniente, e que jamais decidem, deverão ser outorgados os mesmos poderes? Diga-se que nesse sentido é a melhor orientação doutrinária. Acolhida a orientação, só a lei poderá conferir aqueles poderes. É muito para notar: não impugno o poder de investigar, nem a coerção, senão, unicamente, o poder coercitivo, *sem lei*.

Não é possível conceituar *inteiramente* o instituto das Comissões de Inquérito, como no direito norte-americano, ou no alemão, ou no inglês, ou em outro, com desatenção ao direito constitucional brasileiro. Os subsídios recolhidos na doutrina e na jurisprudência norte-americanas, principalmente, não poderão confortar a tese vencedora, quando, além de todas as diferenças entre o direito constitucional norte-americano e o brasileiro, releva, no ponto em questão, entre nós, o princípio que se haure no art. 141, § 2º, da Constituição Federal, inscrito, invariavelmente, nas Constituições brasileiras. De resto, os eruditos estudos citados pelo eminente Senhor Desembargador Relator assinalam que, em outros países, inclusive nos Estados Unidos, foram baixadas leis sobre o comparecimento de testemunha perante Comissões de Inquérito. Se é verdade que, em determinado caso, a Corte Suprema dos Estados Unidos julgou que, a despeito da lei de 24 de janeiro de 1857, podia o Congresso agir diretamente, por si próprio, porque a delegação nela contida não importara cassação do poder que lhe é peculiar, certo é, por igual, que a jurisprudência norte-americana tem aplicado a aludida lei.

Na Constituinte de 1946, manifestaram-se, sobre as Comissões de Inquérito, diversas correntes de opinião. Foram oferecidas emendas supressivas e aditivas ao art. 24 e parágrafo único do projeto primitivo da Comissão de Constituição. A Emenda nº 955, subscrita, em primeiro lugar, pelo senhor Deputado ALIOMAR BALEEIRO, da Bahia, era pela supressão do art. 24 e parágrafo único, com a justificação de que “é inteiramente supérflua a disposição, porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não...”. A Emenda nº 534, assinada, em primeiro lugar, pelo senhor Deputado JOSÉ ALKMIN, de Minas Gerais, suprimia o parágrafo único do art. 24, porque “matéria regimental. Colocada na Constituição, restringe a soberania do Congresso”. A Emenda nº 2.382, do senhor Deputado ATALIBA NOGUEIRA, de São Paulo, também era pela supressão do art. 24, mas, porque “não há necessidade de comissões de inquérito”. A Emenda nº 2.386, subscrita, em primeiro lugar, pelo senhor Deputado CLEMENTE MARIANI, da Bahia, sobre alterar a redação do art. 24, mandava acrescentar que “o Regimento Interno determinará as normas de processo penal aplicáveis a tais inquéritos”, com a justificação de que “dispositivo, constante da Constituição de 1934, parágrafo único do art. 36, visa, sobretudo, possibilitar à Comissão forçar a prestação de depoimentos por testemunhas recalcitrantes. O assunto foi amplamente esclarecido em debates parlamentares durante a vigência daquela carta”. A Emenda nº 956, assinada, em primeiro lugar, pelo senhor Senador OLAVO OLIVEIRA, do Ceará, propunha fosse acrescentada ao art. 24 que “Essas Comissões recolherão diretamente as provas que julgarem necessárias ao esclarecimento da verdade, respeitado o disposto no art. 159, § 7º, devendo as autoridades judiciárias e administrativas atenderem às suas solicitações para o mencionado fim”, com esta justificação: “É indispensável fique constitucionalmente traçada a competência das Comissões de Inquérito para a consecução das provas dos fatos de que se ocuparem, como ocorria nas Constituições alemã, de 1937, art. 34, de Dantzig, art. 19, prussiana, art. 25, e tcheco-eslovaca, art. 52.” Apreciando as emendas, a terceira subcomissão da Comissão da Constituição foi de parecer, contra o voto do senhor Deputado Soares Filho, do Estado do Rio de Janeiro, que o art. 24 fosse suprimido, “de acordo com os dois primeiros períodos da justificação apresentada à Emenda nº 955”. Justificando seu voto sobre a Emenda nº 18, o senhor Deputado COSTA NETO, de São Paulo, afirmou: “O projeto poderia, sem qualquer prejuízo, ter deixado de mencionar essa matéria. É evidente que qualquer casa do Congresso, mesmo sem atribuição expressa, poderá criar comissões desta ou daquela natureza. A Casa dos Representantes, na América do Norte, além das comissões permanentes (standing committees), nomeia freqüentemente comissões de outra natureza (select committees), inclusive Comissões de Inquérito (committees of investigation), sem que o texto constitucional mencione esses órgãos. O projeto poderia perfeitamente ter seguido esse exemplo.” Entretanto, depois de examinar e discutir os trabalhos da terceira subcomissão, a Comissão da Constituição elaborou o segundo capítulo do primeiro tí-

tulo da "Redação do Vencido" — Parecer Geral e Projeto Revisto da Comissão da Constituição, nos Anais da Assembléia Constituinte de 1946, volume XX, páginas 194 e seguintes e 224 e seguintes — no qual se encontram o art. 53 e seu parágrafo único, com a redação que, afinal, prevaleceu na votação da Constituição, isto é, com rejeição das emendas supressivas e aditivas.

Porque, sem lei, as Comissões de Inquérito não têm poderes coercitivos, foram consagradas, na Lei federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, as normas dos arts. 2º, 3º, e 4º Essa lei, porém, só alcança as Comissões de Inquérito instituídas na forma do art. 53 da Constituição Federal, isto é, as da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sobre a necessidade da Lei nº 1.579, escreveu IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA: "É de todo o ponto explicável que o Congresso Nacional houvesse elaborado a Lei nº 1.579, ora em vigor, a despeito de o assunto se achar regido por normas regimentais. É que essa lei não se limita à disciplina regimental das Comissões de Inquérito. Dispõe sobre direito objetivo processual e sobre direito objetivo material. Este e aquele direito não podiam ser regulados pelo Regimento Interno. Transcendem de sua órbita. Justifica-se, destarte, a feitura da Lei nº 1.579, sem a qual não seria possível, por exemplo, a criação das novas modalidades delituais que nela foram contempladas" (*Revista Forense*, volume 151, p. 67). O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no venerando acórdão neste julgamento, invocado, declarou, à vista da Lei nº 1.579, ser da alçada do Poder Judiciário obrigar as testemunhas faltosas a comparecer e cominar-lhes a pena devida (*Revista e volumes citados*, p. 375). Não entendeu o Supremo Tribunal Federal que o Poder Legislativo tivesse implicitamente esses poderes.

A Egrégia Assembléia Legislativa admite que a Lei nº 1.579 era necessária, fora de dúvida, mas, apenas, no que diz respeito às normas de seu art. 4º, sobre os crimes previstos nos incisos I e II do artigo, e isso porque a definição de um delito, com a conseqüente cominação de pena, só poderia ser feita mediante lei e lei federal (Informação de folhas 34 e 35). Mas, não só a definição de delito depende de lei federal, senão, ainda, qualquer restrição à liberdade, exigida pelo processo das Comissões de Inquérito.

É irrecusável que a lei não pode dispor sobre Comissões de Inquérito, abrangendo matéria regimental. O Regimento Interno do Poder Legislativo regula as atribuições, a organização e o processo das Comissões. Essas normas regimentais não pertencem ao direito penal, processual ou material, sobre o qual compete à União legislar — art. 5º, inciso XV, letra *a*, da Constituição Federal. Contudo, regular o processo das Comissões de Inquérito, sob aspecto regimental, não significará obrigar terceiros, nem estabelecer medidas de restrição à liberdade, quando as obrigações e restrições só poderão ser impostas por lei, e por nenhum outro lado. O Regimento Interno é lei do Poder Legislativo, mas *lei interna*, que ele se dita a si próprio. A Constituição Federal, quando atribui

ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, aos tribunais, a elaboração de seus regimentos, os denomina "regimentos internos". Quanto a terceiros, em relação com o Poder Legislativo, ressalvado o poder de polícia, só a lei poderá criar restrição à liberdade.

Ademais, conforme o voto do eminente Senhor Desembargador Baltazar Barbosa, não cabe ao Regimento Interno da Assembléia dispor sobre competência de juizes. Verifica-se, na espécie, desde logo, ausência de lei estadual, que, na organização judiciária, indique o juiz competente para atuar no inquérito, mediante a medida prevista no art. 218 do Código de Processo Penal.

Votei, por estes fundamentos, pela concessão da ordem de habeas corpus impetrada.

Carlos Thompson Flores, vencido, pelos motivos expostos em sessão que, em tudo, assentam na motivação do voto do eminente Des. Baltazar Barbosa.

Sisínio Bastos, pelos motivos expostos em sessão.

Honório de Azevedo

Arno S. Arpini, vencido de acordo com o voto do Desembargador Baltazar Barbosa.

Jorge Fonseca Pires, vencido, nos termos do voto do eminente Desembargador Baltazar Barbosa.

Fui presente: *Henrique Fonseca de Araujo*, Procurador-Geral do Estado.

Acórdão do Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE HABEAS CORPUS Nº 34.823 — Rio Grande do Sul

Comissão de Inquérito em Assembléia Legislativa Estadual — Poderes — Inexistência de constrangimento ilegal — Confirmação de decisão recorrida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Habeas Corpus nº 34.823, do Rio Grande do Sul — Recorrente, Raul da Silva Guldolle, recorrido, Tribunal de Justiça, acordam, em sessão plena, os

Ministros do Supremo Tribunal Federal, e à unanimidade, em negar provimento ao recurso, nos termos das notas taquigráficas antecedentes. Custas da lei.

Rio de Janeiro, DF, em 24 de abril de 1957 (data do julgamento).

Orozimbo Nonato — Presidente.

Ary Azevedo Franco — Relator.

Inconformado com a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, dela recorreu o impetrante ao egrégio Supremo Tribunal Federal. O recurso de *habeas corpus* tomou o nº 34.823 e dele foi relator o Senhor Ministro Ary Franco.

Conforme as notas taquigráficas divulgadas, depois de lembrar o aresto do Supremo Tribunal Federal no caso Samuel Wainer, acentuou o relator, Senhor Ministro Ary Franco:

“O recorrente entende que não é de se aplicar o preceito do Código de Processo Penal, porque não há lei expressa, enquanto o Tribunal do Rio Grande do Sul, para negar a ordem, *baseou-se na Constituição Estadual*.

Além disso, o Regimento Interno da Assembléia providencia a respeito, cumprindo os preceitos da Constituição Estadual, conforme se verifica da leitura, que fiz, dos dispositivos concernentes à hipótese. Ainda que assim não fosse, entendo que bem andou aquele Tribunal, negando o *habeas corpus*, pois a intimação decorre dos poderes implícitos da Comissão de Inquérito, pois, do contrário, as suas atividades se reduziriam a ficar no papel, estaria completamente tolhida em suas diligências e, portanto, de eficiência inócua.

A meu ver, o Tribunal rio-grandense bem andou quando negou a ordem, *fundado no Regimento Interno*.

Nego provimento ao recurso.

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Negaram provimento em decisão unânime.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Ary Franco — Relator, Afrânio Costa (substituto do Exmo. Sr. Ministro Nelson Hungria, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), Villas Boas, Cândido Motta, Rocha Lagoa, Luiz Gallotti, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada.

Não compareceu, por se achar em gozo de licença, o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.