

Comissões Parlamentares de Inquérito

(Seus limites jurídicos e políticos)

ERNANI SATYRO

Deputado federal

1 — Os aspectos políticos relativos às CPIs estão mais a cargo das lideranças partidárias, embora todos nós parlamentares também por eles nos devamos interessar. Afinal, se estamos no Congresso, é porque somos políticos. De minha parte, porém, o que mais me tem prendido a atenção é o lado jurídico da matéria, desde que fui, em 1981, convocado pela liderança do meu Partido para proferir parecer sobre a consulta da CPI da Corrupção, endereçada à Comissão de Constituição e Justiça no sentido de saber se as Comissões de Inquérito têm competência para convocar Ministros de Estado a prestarem informações perante aqueles órgãos. Em exaustivo parecer, aprovado pela Comissão de Justiça em 24 de junho do mesmo ano de 1981, creio ter demonstrado que, não apenas pela Constituição federal (art. 38), como por toda a legislação existente no País, somente a Câmara, o Senado ou o próprio Congresso é que têm aquela competência. Essa legislação é a constante do Regimento Interno das duas Casas do Congresso Nacional, da lei reguladora das CPIs (Lei nº 1.579, de 18-3-52) e da lei definidora dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10-4-50). São uníssonos esses estatutos, no sentido da tese por mim defendida: só o Congresso pode convocar Ministro para depor ou prestar informações. Isso é tranqüilo, manso e pacífico. Pouco importa, como se tem alegado, que os votos proferidos na Comissão de Justiça tenham sido de membros do Partido governista, ou seja, o PDS. Os órgãos legislativos deliberam pela sua maioria, sem caber a indagação de sua origem partidária. A decisão da Comissão de Constituição e Justiça está de pé, enquanto não for revogada. E, mesmo que o fosse, ainda caberia recurso ao Plenário ou, por parte de qualquer prejudicado, até ao Poder Judiciário, por infringência manifesta à Carta Magna.

2 — Os Ministros de Estado não estão assombrados com possíveis convocações, para comparecer à Câmara ou ao Senado. Alguns já disseram até que estão dispostos a ir espontaneamente. O que se não pode fazer, no entanto, é forçá-los a esse comparecimento, ao arrepi da Constituição

e das leis. Esse aspecto da questão, pois, já me parece liquidado. Vamos a outro, que ainda não ficou suficientemente esclarecido. E é este: estão os funcionários do SNI ou qualquer outro órgão obrigados a comparecer, a começar pelo seu chefe, e prestar informações sobre matéria sigilosa? Este nos parece o problema fundamental.

3 — A citada Lei nº 1.579, de 1952, não alterada por posteriores disposições constitucionais ou legais, faz expressa referência ao Código de Processo Penal, aplicável às CPIs, no que respeita à intimação e comparecimento de testemunhas. É o art. 3º, parágrafo único, daquele diploma legal, regulador das Comissões Parlamentares de Inquérito. E é o Código de Processo Penal, em seu art. 218, que autoriza o juiz criminal a fazer a testemunha comparecer, com o auxílio da força pública. A CPI pode recorrer ao juiz, para cumprimento de sua decisão.

Pois bem: é esse mesmo Código de Processo Penal que dispõe, de modo expreso:

“Art. 207 — São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho.”

Veja-se bem a força deste dispositivo: não apenas isenta a testemunha do dever de depor, como **proíbe** o depoimento, salvo se desobrigada pela parte interessada. A parte interessada, no caso, é o cliente (do profissional liberal), o chefe da repartição onde trabalha a testemunha, e assim por diante.

Também o Código de Processo Civil, que não deixa de ser supletivo na matéria, dispõe que:

“Art. 406 — A testemunha não é obrigada a depor de fatos:

II — a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar sigilo.”

O art. 414, § 2º, do mesmo Código, reforça a disposição anterior.

4 — A indagação fundamental, agora, é esta: estão os funcionários do SNI protegidos pelos dispositivos legais citados?

O Serviço Nacional de Informações foi criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Pela sua própria natureza, é um serviço resguardado de toda e qualquer publicidade que possa pôr em perigo a sua eficiência. Dirão os adversários do conceito de segurança nacional que isso é anti-democrático. Responderíamos a esses que não existe país do mundo que possa deixar de ter os seus segredos de Estado. O contrário seria o suicí-

dio, principalmente diante da atitude daqueles que, invocando os princípios democráticos, outra coisa não fazem senão servir-se desses princípios para solapar a democracia, em benefício de suas ideologias totalitárias.

Assim, pois, é que a lei criadora do SNI determina, no seu art. 4º, § 2º, que:

“O Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos.”

Apesar disso, o Decreto nº 55.194, de 10 de dezembro de 1964, aprovou o regulamento do Serviço Nacional de Informações. Nesse regulamento o Executivo disciplinou a organização, as finalidades, as atribuições e muitas outras matérias, de certo modo em dissonância com o próprio dispositivo da lei, ou seja o citado art. 4º, § 2º. Esse decreto determina que ao Chefe do SNI compete:

“Classificar assuntos como secreto e ultra-secreto de acordo com o regulamento, para salvaguarda das informações que interessam à segurança nacional” (art. 8º).

Esse dispositivo é repetido mais de uma vez, o que não deixa de ser um erro de técnica do legislador.

Posteriormente, foi expedido o Decreto nº 82.379, de 4 de outubro de 1978, pelo qual se baixou o novo regulamento do Serviço Nacional de Informações. O regulamento não foi publicado. Apenas o decreto determina, em seu art. 2º, que ele entra em vigor na data de sua publicação, “aplicando-se ao regulamento o disposto no § 2º do art. 4º da Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964”.

Esse dispositivo, como já se viu, é o que diz — vale a pena repetir — que “o Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos”.

Quaisquer que sejam as restrições a esse “regulamento reservado”, o que está de pé é a lei, repetida no Decreto nº 82.379, este, sim, devidamente publicado. E o que importa acentuar, no caso em apreço, é que todos os funcionários do SNI estão isentos de prestar, seja em Juízo seja perante qualquer CPI, informações sobre suas atividades naquele órgão, desde que, por ordem de seus superiores, disto sejam impedidos. Trata-se, no caso, não apenas de proibição das leis que regulam o Serviço Nacional de Informações, como das leis processuais, vigentes no País.

O próprio Chefe do SNI, que tem, por força do § 2º do art. 5º da citada Lei nº 4.341, “as honras e prerrogativas de Ministro de Estado”,

somente pode ser convocado pela maioria da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, nos termos do parecer da Comissão de Justiça da Câmara, mencionado no início destas notas. Mesmo assim, em comparecendo, está proibido de depor sobre matéria considerada secreta pelo seu Serviço.

5 — Os comentaristas que se têm ocupado da matéria são claros e conclusivos, quanto à verdadeira interpretação das leis processuais.

Começemos por EDUARDO ESPINOLA FILHO, cuja autoridade ninguém desconhece. Diz ele que, “desde que o indivíduo haja sido investido do conhecimento do fato, em ordem a ser guardado, por motivo do ofício que está exercendo, parece-nos (a despeito de tão respeitável opinião em contrário), não pode depor a respeito”.

A opinião em contrário, a que se refere é a de MANZINI. Mas basta ler o texto todo para se verificar que se trata de situação diferente, prevista no direito italiano, na qual os depoentes não são funcionários regulares do serviço.

Finalmente, conclui o eminente processualista:

“O nosso Código veda, terminantemente, o depoimento, versando sobre assunto acerca do qual é de ser guardado o sigilo, a não ser no caso de, desobrigado pela parte interessada, querer testemunhar quem o detém. E, pois, não havendo o conhecimento do interessado na revelação do fato, é inválido, completamente inoperante, o depoimento, que se deve riscar dos autos” (EDUARDO ESPINOLA FILHO, **Código de Processo Penal Brasileiro Anotado**, 5ª edição, vol. III, Editor Borsoi, 1960, págs. 11, 112 e 115).

Vejamos ainda o que diz o grande PONTES DE MIRANDA, sobre as pessoas abrangidas pelo preceito e sobre o segredo profissional:

“Nas pessoas que podem recusar-se a depor, alegando-o, estão os militares e demais funcionários públicos que estejam de posse ou saibam, em razão de ofício, de segredo do Estado, inclusive os já fora de serviço, se continua a inviolabilidade” (**Comentários ao Código de Processo Civil**, Tomo IV, pág. 413 da edição da Forense, Rio de Janeiro, 1977).

Na mesma página, escreveu que “o segredo profissional é conteúdo de dever sancionado pelo direito penal, ou por outra regra jurídica”. Inúmeros outros juristas sustentam a mesma tese, sem contestação.

Diz outra autoridade:

“A escusa legal hoje é de larga amplitude, não se limitando ao advogado, ao procurador, ao médico e ao confessor. Estende-

se a todo e qualquer profissional afetado pelo dever de calar acerca de fatos a si trazidos por força de sua atividade, tornando-se inócua a presença de normas específicas cíveis para determinadas profissões (v.g. art. 56 do Código Comercial; art. 87, nº V, da Lei nº 4.215, de 27-4-63" (JOÃO CARLOS PESTANA DE AGUIAR, **Comentários ao Código de Processo Civil**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1974, vol. IV, pág. 280).

Vejam-se ainda SERGIO SAHIONE FADEL, **Código de Processo Civil Comentado**; Konfino Editor, Rio de Janeiro, 1974, Tomo II, págs. 267/268; ROBERTO BARCELOS DE MAGALHÃES, **A Arte de Advogar no Cível à Luz do Novo Código de Processo Civil**; e MOACYR AMARAL SANTOS, **Comentários ao Código de Processo Civil**, Forense, vol. IV, págs. 301 a 302.

6 — Este insigne processualista cita ainda o art. 144 do Código Civil e o art. 227, nº I, do Anteprojeto de Código Civil, de 1972, aliás, já Projeto, com longa tramitação e já com parecer do Relator-Geral, na Comissão Especial. (Esse Relator-Geral, por coincidência, é o autor destas notas.)

7 — Quase todos os tratadistas fazem referência, ainda, ao Código Penal, que preceitua, nos arts. 154 e 196, § 1º, nº XII, respectivamente:

“Art. 154 — Revelar alguém, sem justa causa, segredo de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem:

Pena — detenção, de três meses a um ano, ou multa, de dois mil cruzeiros a vinte mil cruzeiros.

Parágrafo único — Somente se procede mediante representação.”

O art. 196, § 1º, nº XII, não tem maior aplicação ao caso, pois ali se cogita de uma das formas de concorrência desleal. De qualquer modo, todas essas disposições têm um elo comum — a proibição, àquele que detém segredo, em virtude de função ou, como diz a lei penal, “em razão de serviço”, de depor sobre a matéria.

8 — Antes de concluir, voltemos, por um instante, ao direito civil, ou seja, a outra face do direito substantivo, já que consideramos definitivos os termos em que a questão está colocada no direito processual.

Leiamos este comentário ao já citado art. 144 do Código Civil:

“Estão também compreendidos os notários e os oficiais e funcionários públicos (arg. do art. 192 do Cód. Penal)” (J. M. DE CARVALHO SANTOS, **Código Civil Brasileiro Interpretado**, vol. III da edição de 1934, Calvino Filho, Editor, Rio de Janeiro).

9 — CONCLUSÕES

Diante de todas estas considerações e argumentos, além das razões de natureza política ora aduzidas, forçoso é chegar às seguintes conclusões:

A — Nenhum Ministro de Estado se encontra preocupado com o fato de vir à Câmara, ao Senado ou ao Congresso Nacional, a fim de prestar esclarecimentos sobre problemas e fatos atinentes a suas atribuições. Creio, no entanto, que eles somente o farão nos estritos termos constitucionais, legais e regimentais. As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm competência legal para impeli-los a esse comparecimento.

B — A Comissão Parlamentar de Inquérito não é o campo apropriado para as discussões de baixo nível. A experiência tem demonstrado — e a imprensa o tem assinalado de modo eloqüente — que sua ação muitas vezes se reveste de caráter de sensacionalismo incompatível com a seriedade das investigações, em que a opinião pública está interessada, em benefício da Nação. Nada de positivo ou conclusivo tem resultado da prática das CPIs. Essas Comissões não têm poder de polícia nem força de sanção. Na maioria dos casos, são apenas instrumentos de agitação, prejudicial aos reais interesses da sociedade.

C — Como não é possível evitá-las, por estarem previstas na Constituição, na lei ordinária e nos Regimentos da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, cumpre aos parlamentares conter a efervescência resultante do seu abuso. **In medio consistit virtus.**

D — No caso de algumas dessas CPIs, anunciadas por setores mais extremados da oposição, embora repelidas pelos elementos mais moderados, cumpre advertir, em última análise, que a sua criação resultaria inócua, pois, nenhum funcionário público e nenhum militar pode depor, em Juízo ou no Congresso, sobre assunto sigiloso, de que tenha conhecimento através do cargo que exerce. Nem a Justiça pode chamá-los, como o pode em relação a outras pessoas, nem a CPI pode exigir o seu depoimento. Isto está expressamente proibido por lei.

E — Cabe, assim, ao Congresso Nacional evitar constrangimentos e situações desagradáveis. Cabe, em última análise, ao PDS, Partido majoritário, em relação aos outros, embora sem maioria absoluta na Câmara — maioria que nenhum deles tem; pois os outros não constituem bloco —, cabe ao PDS lutar com todas as suas forças e energias políticas e legais, para evitar esse desvirtuamento das CPIs, instituição parlamentar de alto nível, e não instrumento de desagregação e desassossego, de resto inútil e improdutivo.