

CPI e Constituição: um caso concreto

ALAOR BARBOSA

Assessor Legislativo do Senado Federal e
Advogado

SUMÁRIO

Colocação do tema. Uma questão preliminar. A constitucionalidade da Resolução constitutiva da CPI. "Fato determinado". A experiência brasileira. Os demais itens do parecer Saulo Ramos. Item nº 8: Autonomia da investigação parlamentar. Item nº 9: Os poderes da CPI. Item nº 10: Incidentes do inquérito parlamentar. Princípio da colegialidade. Sistema Nacional de Informações e Contra-Inteligência. O objeto da consulta. Controle jurisdicional das atividades da CPI. Conclusão.

Mediante parecer que alcançou muita repercussão, o Consultor-Geral da República argüiu, no primeiro semestre deste ano, a inconstitucionalidade da Resolução n.º 22 do Senado Federal, que criou e constituiu Comissão de Inquérito para investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na administração pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação.

Fundou o Consultor-Geral da República a sua argüição em interpretação que fez do art. 37 da Constituição Federal (de 1969), o qual diz:

"Art. 37 — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros."

Invocou também a Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952 (art. 1.º), que dispõe sobre a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, e o Regimento (art. 168) do Senado Federal.

Sustentou o Consultor-Geral, na sua interpretação da norma constitucional, que a locução “fato determinado”, dela constante, impõe que somente são passíveis de investigação parlamentar “fatos determinados, concretos e individuados que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País”.

Explicou o Consultor-Geral da República: “A resolução do Senado Federal em questão alude a denúncias de irregularidades, inclusive corrupção. Mas, quais irregularidades concretamente? Em que setores da administração pública, especialmente?”

E adiantou: “As respostas a tais indagações conformariam a resolução do Senado à exigência constitucional formulada no preceito referido”.

E arrematou: “O conteúdo da resolução senatorial em análise permite nela vislumbrar a existência de um vício seminal, que a contamina irremediavelmente, posto que promulgada com absoluto desrespeito à exigência imperativamente formulada no art. 37 do texto constitucional”.

Resumindo: o parecer do Consultor-Geral da República afirma ser inconstitucional a Resolução n.º 22 do Senado Federal, constituidora de Comissão de Inquérito para investigar irregularidades na administração pública, por não ter como objeto de investigação “fato determinado”, nos termos do art. 37 da Constituição.

Adiante acusa o parecer algumas ilegalidades no procedimento da comissão constituída.

Uma questão preliminar

Preliminarmente, todavia, é preciso examinar uma questão que de logo se apresenta: a da constitucionalidade do parecer do Sr. Consultor-Geral da República. Ou, melhor dizendo: a constitucionalidade do caráter normativo conferido a esse parecer pelo despacho aprobatório nele exarado pelo Presidente da República.

Um dos pontos essenciais do sistema constitucional brasileiro é o de que o exame da constitucionalidade das leis e atos normativos em geral pertence à competência do Poder Judiciário. De acordo com o nosso sistema constitucional de separação das diversas funções do poder do Estado em três ramos distintos, que se equilibram com harmonia e independência, é ao ramo judicial que incumbe a função de conferir, sempre que chamado legalmente a fazê-lo, a conformidade das leis e atos normativos ao sistema constitucional. Essa função — como as demais — é indelegável. Toda vez que se promulga ato legislativo (na acepção genérica dessa locução) suscetível de ser considerado contrário à legislação de ordem constitucional, a pessoa ou as pessoas legitimadas para tal podem argüir-lhe a inconstitucionalidade perante o ramo judicial do Estado. Toda vez que se pratique ato — de qualquer natureza — fundado em norma legal eivada de inconstitucionalidade, podem também a pessoa ou as pessoas legitimamente interessadas promover-lhe a declaração judicial de inconstitucionalidade.

Estabelecida essa verdade como uma premissa jurídica axiomática, tem-se que, *contrario sensu*, é destituída de todo valor e eficácia jurídica declaração de inconstitucionalidade não emanada de autoridade que não seja a judicial. Por conseguinte, a conversão, operada pelo despacho do Presidente da República, do parecer do Consultor-Geral da República, em ato normativo obrigatório para as pessoas funcionalmente subordinadas à Presidência da República, constitui-se em ato inconstitucional; trata-se de uma usurpação, inequívoca, da função judicial.

Somente o poder judicial tem competência para examinar, com fim declaratório formal, a constitucionalidade da resolução objeto do parecer do Consultor-Geral da República.

Ao apor o seu “de acordo” no parecer do Consultor-Geral da República, o Chefe do Poder Executivo invadiu a esfera de competência privativa do Poder Judiciário.

Além de significar uma usurpação da função judicial somente deferida aos juízes e tribunais, esse ato presidencial, conforme se verifica das suas conclusões, tem o efeito prático — e jurídico, e político — de impedir o funcionamento livre de uma comissão de inquérito do Congresso Nacional, isto é, do Poder Legislativo.

O ato normativo do Presidente da República é, pois, duplamente inconstitucional, por usurpar função privativa do Poder Judiciário e por impedir o funcionamento livre do Poder Legislativo.

Ora, impedir o livre exercício do Poder Legislativo constitui crime de responsabilidade, tipificado no inciso II do art. 4.º da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Crime de responsabilidade em que incidiu, gravemente, o Presidente da República.

A constitucionalidade da Resolução constitutiva da CPI

A afirmação feita pelo Consultor-Geral da República, da inconstitucionalidade da Resolução n.º 22 do Senado Federal, se funda na inteligência dada por ele da significação das palavras “fato determinado” constantes do art. 37 da Constituição Federal.

A expressão “fato determinado” não tem — simplesmente porque não poderia ter — o sentido restritivo da liberdade do Congresso Nacional de criar comissões de inquérito, que lhe pretende conferir, com sua interpretação interessada, o parecer do Consultor-Geral da República.

“Fato determinado” não é, como afirma o parecer, fato concreto individualizado em sentido estrito. “Fato determinado” quer dizer fato na sua acepção mais lata, que se confunde com a da palavra questão. Empregou a Constituição a locução “fato determinado” como poderia ter utilizado a locução “questão determinada”. A palavra “determinado” foi empregada pelo legislador constituinte por causa da necessidade, sentida na frase, de

se adjuntar à palavra “fato” um adjetivo. Já que quis o legislador empregar, embora desnecessária, a palavra “fato”, teve de fazê-la acompanhar de um adjetivo. Não podia o legislador dizer (no art. 37):

“... comissões de inquérito sobre fato... e por prazo certo...”

Era preciso qualificar a palavra “fato”, uma vez que, repetimos, preferiu o legislador utilizá-la, embora desnecessariamente. O legislador poderia ter dito, por exemplo, em vez de “fato determinado”, “fato irregular”, ou “fato suspeito”, ou “fato chegado ao seu conhecimento”, ou, por que não?, “fato notório”. Ele optou pelo adjetivo-particípio “determinado”: “fato determinado”.

Existe, no fundo dessa questão — da conceituação de “fato determinado” —, um ponto muito importante, que não tem sido devidamente considerado por aqueles que estudaram o assunto comissão parlamentar de inquérito. Esse ponto consiste na impossibilidade constitucional de limitar a faculdade do Congresso Nacional de realizar inquéritos ou investigações necessários ao desempenho de suas funções. Essas funções são basicamente três: representativa, legislativa e fiscalizadora. Para desempenhar a função representativa — do povo e dos Estados-Membros — o Congresso Nacional não precisa de fazer inquéritos: não vemos hipóteses de que a necessidade deles possa ocorrer. Para cumprir o papel de legislador, o Congresso depende, sim, muitas vezes, de inquérito, mediante os quais procura obter os conhecimentos e informações indispensáveis à sua atuação legiferante. Para fiscalizar os atos e o comportamento geral do Poder Executivo, o inquérito pode ser, e quase sempre o será, um instrumento de trabalho absolutamente necessário ao Congresso Nacional. Impossível, com efeito, fiscalizar sem conhecer, de perto e bem, a realidade em que se move e atua e de que é fatora a administração pública federal. (E mesmo a administração de Estado-Membro pode ser objeto de inquérito parlamentar do Congresso Federal, nos casos de intervenção federal submetida à aprovação congressional.)

A função fiscal do Poder Legislativo, tendem muitos pensadores políticos modernos a considerá-la mais importante mesmo do que a função estritamente legislativa. A esse respeito, é oportuno citar uma informação que nos fornece WILSON ACCIOLI, no seu *Instituições de Direito Constitucional* (Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 282 e seguintes). Diz ele:

“Desde que os Parlamentos começaram a se estruturar e a pôr em funcionamento seus mecanismos internos — e o da Inglaterra é o modelo mais antigo —, surgiu, concomitantemente, o princípio inerente à sua fiscalização em relação aos outros poderes do Estado. Estabeleceu-se, desde logo, que a vigilância do Parlamento se erigiria no elemento fundamental de seu melhor desempenho.

Traduzindo, com perfeito descortino, o alcance dessa projeção, disse Pitt, na Câmara dos Comuns, em 1742: “Nós somos

chamados o Grande Inquérito da Nação, e como tal é nosso dever investigar em cada escalão da administração pública, seja no estrangeiro ou dentro da nação, para observar que nada tenha sido erradamente realizado”.

Traçava, nessa época, o grande parlamentar inglês um esboço do que concebia como o verdadeiro papel do Legislativo: o de investigar e prover para que a Administração Pública bem desenvolvesse suas atividades.”

Mais adiante, WILSON ACCIOLI transcreve a opinião de SCHWARTZ:

“Sem dúvida, poucos aspectos da autoridade congressual têm recebido mais atenção pública do que o poder de investigação. Às vezes, na verdade, é como se o principal papel do Congresso fosse o que, em certa oportunidade, William Pitt, o Moço, designou como Grande Inquérito da Nação. Desde a Segunda Guerra Mundial, no mínimo, o congressista como inquisidor parece que se sobrepôs ao congressista legislador. Dificilmente pode ser negado que o poder de inquirir é uma ajuda essencial à função legislativa.”

Inquirir e investigar é, portanto, ação inerente ao Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional. É ação ínsita às suas funções essenciais. Poder Legislativo privado do poder de inquirir e investigar é uma contradição essencial e, pois, impensável. Uma das características do sistema constitucional é a de que, sempre que estabelece os fins, fornece os meios. Se o Poder Legislativo tem por fins legislar e fiscalizar, é preciso que ele disponha dos meios indispensáveis à realização desses fins.

O poder de inquirir e investigar é de tal modo consubstancial à existência do Poder Legislativo — e, pois, ao funcionamento do Congresso Nacional — que, nos sistemas constitucionais que há mais tempo o instituíram e que mais constantemente o praticam, os sistemas britânico e americano, não existe norma escrita constitucional ou ordinária, que o haja instituído ou que o regule. Nesses dois sistemas, a fonte do direito de investigar é de natureza consuetudinária. Também na Argentina o é. Na França, é lei ordinária a fonte. Brasil, Bélgica e outros países têm por fonte desse direito norma de caráter fundamental.

Informa GALLOWAY, citado por AGUINALDO COSTA PEREIRA (*Comissões Parlamentares de Inquérito*, Asa Artes Gráficas S/A, Rio de Janeiro, 1948, p. 40), que a primeira Constituição “a prover sobre as Comissões de Investigação” foi, provavelmente, a de Saxe-Weimar, de 1816. Logo em seguida vieram as Constituições da Bélgica, de 1831, da Holanda, de 1848 (que restringia o direito de investigar à segunda Câmara, isto é, ao Senado), e diversas Constituições alemãs, como a de Frankfurt, de 1849, e da Prússia, de 1850.

A respeito da falta de previsão, na Constituição dos Estados Unidos, do poder de investigar do Congresso Federal esclarece SCHWARTZ, citado por WILSON ACCIOLI:

“Aliás, a despeito de sua importância, o poder de investigar é um dos que não estão, expressamente, preceituados na Constituição. Num caso relevante, a Corte Suprema se manifestou deste modo: ‘não há preceito expresso investindo cada uma das Casas do Legislativo com poder de investigar e exigir testemunho, com o objetivo de exercer sua função legislativa, deliberada e efetivamente’. Desde a fundação da República, o Congresso tem procedido de acordo com a presunção de que ele possui o poder de investigar, como uma consequência necessária dos poderes que lhe são expressamente delegados. Este poder foi declarado primeiro em 1792, quando a Câmara dos Deputados nomeou uma Comissão especial para investigar o fracasso que aconteceu com o General Saint Clair e seu exército na expedição enviada contra os índios.”

A Corte Suprema dos Estados Unidos, ao julgar o caso *McGrain v. Daughert*, em 1927, assim definiu o poder de investigar do Congresso:

“Nós somos de opinião de que o poder de investigação — com o respectivo processo obrigatório — é um subsídio essencial e inerente à função legislativa.”

É interessantíssimo, e profundamente esclarecedor, observar que, no texto do Anteprojeto de Constituição remetido pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 1933, à Assembléia Nacional Constituinte, e que fora elaborado pela chamada Comissão do Itamaraty, presidida pelo Embaixador Afrânio de Mello Franco, constava, do art. 29, § 1.º, a seguinte proposta de redação para a norma previsora da faculdade de criar o Poder Legislativo comissões de inquérito:

“1.º — A Assembléia poderá criar comissões de inquérito; e fá-lo-á sempre que o requerer um quarto dos seus membros.”

Como se vê, referia-se o Anteprojeto somente e simplesmente a “criar comissões de inquérito” de forma ampla e sem determinação do objeto delas. Era essa uma forma muito mais coerente — sob o aspecto da lógica jurídica — com o princípio dos poderes constitucionais implícitos. Esse princípio permite a interpretação lógica e sistemática e teleológica de que o poder de inquirir e investigar é uma inerência ao poder de legislar e de fiscalizar.

A razão estava, pois, com o Constituinte ALIOMAR BALEIRO (que anos depois seria um dos mais brilhantes juizes do Supremo Tribunal Federal), ao propor, na sua Emenda n.º 955, apresentada à Assembléia Constituinte de 1946, a supressão da norma referente ao poder do Congresso de criar comissões de inquérito. A razão estava com ele por causa da

implicitude inafastável do poder de inquirir no poder de fiscalizar e de legislar. Relembramos, a propósito, uma lição de RUI BARBOSA, que foi, no Brasil, um estrênuo professor de direitos e um educador profícuo do espírito democrático do nosso povo; disse RUI a respeito dos poderes implícitos na Constituição:

“Não são as Constituições enumerações das faculdades atribuídas aos poderes dos Estados. Traçam elas uma figura geral do regímen, dos seus caracteres capitais, enumeram as atribuições principais de cada ramo da soberania nacional e deixam à interpretação e ao critério de cada um dos poderes constituídos, no uso dessas funções, a escolha dos meios e instrumentos com que os tem de exercer a cada atribuição conferida.

A cada um dos órgãos da soberania nacional do nosso regímen, corresponde implicitamente, mas inegavelmente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida. Nunca a este respeito se disputou, nem mesmo no Brasil, onde até de alfabeto entre homens ilustres constantemente se contende. Querer inferir do silêncio constitucional sobre o uso de uma medida, quando esta medida cabe naturalmente no âmbito de atribuições, cujas funções se quer desempenhar, inferir, digo, daquele silêncio constitucional sobre este poder da forma republicana de Governo (Constituição, no art. 34, § 33) a proibição constitucional dessa medida, é o mais frágil, mais infantil, mais frívolo dos absurdos.” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira* coligidos e ordenados por Homéro Pires, Saraiva e Cia., São Paulo, 1932, pp. 203 e 204.)

Insistiu RUI BARBOSA nesse ponto dos meios que devem corresponder aos fins constitucionais. “Nos Estados Unidos”, doutrinou ele, “é desde MARSHALL que essa verdade se afirma, não só para o nosso regímen, mas para todos os regímens. Essa verdade fundada pelo bom senso é a de que — em se querendo os fins se hão de querer, necessariamente, os meios; a de que se conferimos a uma autoridade uma função, implicitamente lhe conferimos os meios eficazes para exercer essas funções (ob. cit., p. 206).

Em outro passo dos seus comentários sobre a nossa primeira Constituição, afirmou RUI BARBOSA: “Sempre se disse que quem quer os fins, quer os meios, que quem confere um mandato, *ipso facto*, conferido tem as faculdades necessárias à sua execução.” E prossegue RUI: “Pouco importa o silêncio; esse silêncio é comum nas Constituições a todos os meios de execução, a todas as faculdades que ela outorga. Percorrei, uma a uma, todas as atribuições conferidas ao Congresso e ao pé de cada uma delas se levantará a questão: quais os meios pelos quais esta faculdade será exequível? A quem incumbirá defini-la? A quem tocará determiná-la? Por quem será escolhida? E essa escolha, essa determinação, essa definição,

quando se trata do Poder Legislativo, é a ele mesmo que toca. Acima dele, nenhuma questão há senão a desta mesma Constituição, que ele vai interpretar, e se acaso no uso desse direito de interpretação a sua autoridade for coibir o direito individual, expressamente consagrado no texto constitucional, o remédio estará nos meios ordinários da justiça” (ob. cit., p. 218).

Algum interessado poderá objetar que a invocação do princípio dos poderes implícitos, factível na vigência da Constituição de 1891 (que era omissa a respeito do poder do Congresso de criar comissões de inquérito), não o é agora, quando vige uma Constituição que expressamente prevê essa faculdade do Congresso Nacional. A objeção não procede. O que se pretende, ao invocar-se o princípio dos poderes constitucionais implícitos, é salientar a preponderância desse outro princípio, que é o de que a outorga dos fins implica a dos meios, e de que, portanto, o uso dos meios deve ter a amplitude dos fins. Se o Congresso Nacional tem, como um dos seus fins essenciais, o de fiscalizar os atos e o comportamento da Administração Pública federal (e, em alguns casos, da dos Estados-Membros), necessário se torna que ele possa, para bem cumprir essa função fiscal, realizar todos os inquéritos que forem precisos, e com toda a latitude que se lhes revelar indispensável.

A compreensão clara dessa idéia tem, como corolário necessário, o de que a Constituição, sob pena de negar-se a si mesma, não pretendeu limitar o direito de investigação do Congresso Nacional, ao empregar a locução “fato determinado”, no art. 37. A palavra fato se utilizou, aí, na sua acepção mais larga possível.

Assim, para exemplificar com a atuação desta Comissão de Inquérito, fato determinado não seria apenas, como se deduz do parecer do Sr. Consultor-Geral da República, a intermediação de verba pública denunciada pelo Prefeito de Valença. Se assim fosse, chegar-se-ia ao absurdo lógico de o Senado ter de constituir comissão de inquérito para cada caso de intermediação de verba pública: uma comissão de inquérito para o caso denunciado da Prefeitura de Valença, e tantas comissões quantos fossem os Municípios envolvidos em casos de intermediações de verbas públicas. A absurdez da consequência demonstra a ilogicidade da premissa.

É perfeitamente constitucional a investigação do tema genérico “intermediação de verbas públicas”, ainda que a partir de um único caso denunciado publicamente. E se no curso do inquérito outros casos, e outros problemas, surgem, mesmo que de natureza diversa da inicialmente invocada como fundamento e razão da criação da comissão de inquérito, e se ligam uns aos outros, e se imbricam, e se mesclam e entrelaçam, a Comissão deve (e não pode deixar de o fazer) prosseguir no inquérito, até onde for necessário, em busca da verdade dos fatos.

A locução “fato determinado” não tem, pois, repitamos, sentido restritivo da liberdade do Congresso de realizar inquéritos com que se

instrua e informe sobre o que quer que seja concernente às suas funções legislativa e fiscalizadora. A significação das palavras “fato determinado” é a de tornar necessária a fundamentação do ato criador de comissão parlamentar de inquérito. Só assim se pode interpretar essa locução, que, se tivesse alguma significação restritiva, se chocaria com o princípio de que o Congresso Nacional pode tudo o que for preciso para realizar os seus fins, com a só limitação dos direitos constitucionais que ninguém, nem mesmo o Congresso Nacional, pode infringir.

Não há área alguma, no universo das atividades do Poder Legislativo, a não ser aquela que o legislador constituinte estabeleça, que se subtraia à investigação competente ao Legislativo.

Fato determinado

Voltemos a enfrentar a conceituação possível de “fato determinado”, locução constante do texto da Carta Constitucional atual.

Comentando esse ponto da Carta Constitucional de 1967, PONTES DE MIRANDA diz: “A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou se seriem”. Esse comentário não esclarece muito, mas o faz de modo bastante a se entender por “fato determinado”, possivelmente também, uma série de fatos encadeados. Ou entrelaçados, ou imbricados, acrescentemos por dever de indução lógica. O efeito do entrelaçamento ou da imbricação de uma pluralidade de fatos não pode ser diferente, juridicamente, do do encadeamento ou da seriação. Se se entrelaçam, ou se imbricam os fatos, também eles, no conjunto que perfazem podem ser objeto de investigação parlamentar.

Examinando essa questão, o Dr. EDGAR LINCOLN PROENÇA ROSA, em parecer há pouco produzido no âmbito desta Assessoria, de que é diretor, assim comentou as palavras de PONTES DE MIRANDA: “Esmiuçando-se a lição do saudoso mestre, podemos tecer as seguintes considerações:

1. Quase a totalidade das palavras pertencentes ao léxico de qualquer língua é plurívoca, isto é, possui mais de um sentido. Neste caso encontra-se a palavra fato. Ela pode significar um acontecimento específico, mas igualmente significa aquilo que tem existência real, que simplesmente é. No primeiro dos significados, trata-se de algo concreto, mas singular. No segundo, estamos diante de um sentido concreto, porém genérico.

O que teria pretendido o constituinte com a expressão “fato determinado”? Um fato qualquer, com especificidade singular, um acontecimento ou, além disso, uma determinada realidade existente num certo momento da vida constitucional?

A nosso ver, ambos os sentidos estão presentes na norma constitucional, com maior acento neste último.

2. Quando PONTES DE MIRANDA alude ao “fato da vida constitucional”, quer ele se referir a um acontecimento concreto (“in concreto”), com relevância e repercussão na ordem jurídica constitucional do País e sob seus efeitos.

Ora, é muito mais relevante, para os efeitos inerentes a essa ordem constitucional, uma realidade multifacetária, posta sob suspeita pública com a designação genérica, por exemplo, de “corrupção”, do que um certo acontecimento específico, por exemplo, fraude praticada por alguém.

Com esse entendimento, aqui apenas delineado, não é admissível sequer a suspeita de inconstitucionalidade do ato normativo que criou esta comissão.

A prevalecer o ponto de vista que perfilhe a inconstitucionalidade desse ato teríamos que reconhecer que foram inconstitucionais, numa pequena amostragem, as seguintes Comissões Parlamentares de Inquérito:

— a que investigou a execução do Acordo Nuclear Brasil—República Federal da Alemanha (Resolução n.º 69, de 1978);

— a destinada a investigar denúncias de atos de corrupção que teriam sido praticados na esfera da Administração Direta e Indireta da União (Requerimento n.º 110/80);

— a instituída para investigar, estudar, debater e oferecer conclusões acerca da problemática do controle da natalidade e do planejamento familiar no País (Resolução n.º 36, de 1980).

Muito lúcida a interpretação feita pelo Dr. EDGAR LINCOLN PROENÇA ROSA, segundo a qual a expressão “fato determinado” pode significar “uma determinada realidade existente num certo momento da vida constitucional”. Ela traduz, com outras palavras, a nossa interpretação de que por “fato determinado” se deve entender, em acepção lata e mais conforme à amplitude das competências do Congresso Nacional (que são as mesmas das suas Comissões de Inquérito), questão ou tema determinado.

O participio-adjetivo *determinado* tem, nesse contexto, sentido oposto de “qualquer”; e é empregado tão-só em virtude da necessidade de não se deixar o substantivo *fato* abandonado, desacompanhado, na frase, de um adjetivo vinculatório do substantivo a que acede.

A locução “fato determinado” significa antes uma necessidade de *fundamentação* da criação de uma determinada comissão congressional de inquérito, do que uma restrição da matéria objeto de investigação.

Que assim deve ser entendida essa locução prova-o a posição assumida pelo constituinte ALIOMAR BALEEIRO — um dos que mais se salientaram na Assembléia de 1946 pelo seu valor intelectual e pela sua acuidade jurídica — e que se traduziu na Emenda n.º 955. Essa emenda é um documento extraordinário, que coloca com precisão a questão das

comissões congressuais de inquérito. Que pretendeu a Emenda 955, de BALEEIRO? Nada menos, atenção! que a supressão, no texto constitucional, da norma referente à criação de comissões de inquérito. Veja-se a justificação da 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* (destaque nosso), assim como a todo e qualquer meio idôneo, que lhe não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Pouco importa que disposição análoga houvesse figurado na Constituição de 1934: não era menos supérflua, nem a única a merecer essa qualificação naquela Carta de longo curso e curta vida.

Tais comissões de inquérito sempre e 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 da emenda à Constituição, entretanto, julgou-se necessário para esse fim. Apenas uma lei, de 1853, deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares, que se rebelassem contra tais medidas, ou as dificultassem.”

Essa emenda de ALIOMAR BALEEIRO parte, inequivocamente, da premissa de que, sendo as funções fiscal e inquiritória inerentes ao Poder Legislativo, desnecessário se torna expressar, no texto da Constituição, algo que é uma obviedade. A emenda não foi aprovada. Por quê? Só pode ter sido por causa do receio, que tem tradicionalmente o legislador (mesmo o constituinte) brasileiro, de não explicitar, explicitar sempre e em todos os casos, ainda quando a explicitação não seja senão uma redundância inútil, uma superfetação. O legislador brasileiro não confia senão na norma escrita: e isso lhe vem das circunstâncias e características da nossa formação milenarmente assentada na prevalência da forma escrita da regra jurídica.

Ao rejeitar a emenda BALEEIRO não quis a Assembléia Constituinte de 1946 estabelecer uma limitação normativa à faculdade do Congresso Nacional de realizar inquéritos. O que ela intencionou foi tão-só, repetimos, explicitar essa faculdade, de modo que não ficasse deferida à prática da atividade parlamentar a tarefa de extrair (pelo método da construção, com a colaboração inevitável e indispensável do poder judicial) do sistema constitucional o direito, essencial à função legislativa, de proceder a inquéritos, mediante comissões, sempre que deles sentisse necessidade o legislador.

Salientamos, na transcrição do texto justificativo da emenda (n.º 955) BALEEIRO, o pormenor, cheio de significações de que, para BALEEIRO,

os inquéritos a que podem recorrer as Câmaras legislativas podem objetivar — atenção! “quaisquer fatos”, e esses fatos podem ser — atenção! — “determinados ou não”. Nenhuma limitação temática, como se vê.

E não poderia ser diferente: o inquérito por meio das suas comissões é o único instrumento de cognição direta da realidade (que não se compõe de fato determinado, mas de fatos, determinados ou não) de que dispõe o Congresso Nacional. Essa cognição não pode ser parcial ou seccionada”.

A experiência brasileira

É muito elucidativa a experiência construída pelo Congresso Nacional através dos quase cem anos da sua existência (não deduzidos os períodos de fechamento por ato ditatorial, como o de 1930, de 1937 a 1946, e de 13 de dezembro de 1968 a 1969). Essa experiência revela uma amplitude temática, significativíssima, na criação ou nas tentativas de criação de comissões de inquérito. Devemos salientar que a Constituição de 1891 não continha norma previsora da criação de comissões de inquérito. Portanto, a experiência da Primeira República foi de certo modo consuetudinária, embora fundada, é evidente, no sistema constitucional globalmente interpretado.

Vejamos.

Na sessão de 20 de agosto de 1895, o deputado Vergne de Abreu requereu a eleição de uma comissão de inquérito que, depois de examinar “severamente a situação das companhias estrangeiras de seguros de vida, tendo em vista os seus livros, contas, balanços e todos os documentos que julgar conveniente, proponha as medidas legislativas tendentes a regularizar o seu funcionamento e a acautelar os interesses dos segurados”.

Onde o fato, ou os fatos determinados? Ao contrário: investigação genérica.

Em 15 de junho de 1896, o deputado José Carlos pediu a criação de uma comissão de inquérito sobre irregularidades diversas em várias alfândegas do país: contrabandos, desvio dos dinheiros públicos, abandono de várias alfândegas pela administração.

Qual, aqui, o fato determinado? O requerente apontou fatos, mas não os determinou.

Em 26 de outubro de 1905, o deputado Barbosa Lima requereu a eleição de uma comissão de nove deputados, para “rigoroso inquérito” sobre “as condições da gestão oficial do Banco da República por funcionários nomeados pelo Poder Executivo no quinquênio 1900-1905 e indagar das condições de segurança e idoneidade moral da Casa para onde se quer mandar, além de novos suprimentos avultados do Tesouro, os saldos do mesmo Tesouro”.

Não era um assunto genérico, sem fato ou fatos determinados, o dessa comissão requerida pelo deputado Barbosa Lima?

Veja-se a generalidade e quase vaguidade do objeto da comissão de inquérito requerida, em 31 de maio de 1916, pelo deputado Mário Hermes, com o fim de “conhecer e apurar o grau de eficiência das forças de mar e terra”. O requerimento foi aprovado em 6 de junho.

Em 22 de setembro de 1916, o deputado Vicente Piragibe requereu, após uma série de consideranda, a nomeação de comissões especiais de três membros cada uma “para examinarem a legitimidade da despesa e a exatidão da receita das repartições federais na Capital e nos Estados”.

Qual o fato ou os fatos determinados?

Em 29 de novembro de 1927, o deputado Azevedo Lima requereu à Câmara a nomeação de uma Comissão especial de cinco membros “a fim de proceder a inquérito sobre as condições dos serviços postais da República e, especialmente, sobre a situação de conforto material dos serventuários da Repartição Geral dos Correios e bem assim sobre o estado sanitário no meio em que os mesmos operam”. Assunto genérico.

No regime da Constituição de 1934, depois, portanto, que passou a constar, desnecessariamente embora, no texto constitucional, previsão sobre criação (apenas pela Câmara dos Deputados) de comissões de inquérito, houve alguns requerimentos de formação dessas comissões.

Na sessão de 16 de janeiro de 1935, o deputado João Simplício requereu a nomeação de “uma comissão parlamentar de inquérito sobre as condições da marinha mercante brasileira, subvencionada ou não, quanto:

- a) à situação financeira das empresas brasileiras que exploram os serviços de navegação costeira e fluvial e internacional;
- b) ao aparelhamento material de cada uma delas, ao estado de suas frotas e das unidades que as constituem;
- c) às exigências vigentes relativas à composição e número de suas tripulações;
- d) aos entraves existentes nos serviços portuários e de navegação;
- e) às exigências das tripulações e reclamações dos armadores”.

No conjunto dos itens, uma generalidade extensa.

Em 2 de abril de 1937, o deputado Adalberto Corrêa, com outros três colegas, requereu a nomeação de duas comissões de inquérito: uma se intitulou “Comissão de Inquérito para tomar conhecimento das investigações secretas promovidas pela Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo”; e a outra, “Comissão de Inquérito na Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo”. Assuntos genéricos.

Sob a Constituição de 1946, cresceu o número de comissões parlamentares de inquérito. Uma publicação do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, de 1983, relaciona todas as comissões de inquérito formadas na Câmara, entre 1946 e 1981: quase duzentas. Impressiona, na leitura das questões objetos das investigações verificar o caráter de generalidades dessas questões. Apontemos alguns exemplos.

A primeira Comissão de Inquérito criada na Câmara dos Deputados, após a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, foi sobre "atos delituosos da Ditadura". Requerida pelo deputado Plínio Barreto, teve nove relatores parciais. Não concluiu os trabalhos. *Atos delituosos da ditadura*: uma questão de generalidade extensa.

A segunda CPI foi sobre "a situação do porto de Santos". Onde o fato determinado? E com objetos de investigação genéricos vieram outras: CPI sobre o Departamento Nacional do Café; CPI para apurar a participação de autoridades, funcionários e agentes públicos da União, Estados e Prefeitura do Distrito Federal, notadamente os do Ministério do Trabalho, em atividades subversivas; CPI para investigar informações constantes da carta-manifesto do senhor Getúlio Vargas; CPI para estudar a crise do café, suas origens e repercussões e as medidas necessárias para enfrentá-la; CPI para apurar irregularidades ocorridas na administração do Território do Rio Branco; CPI para apurar a discriminação de que estão sendo vítimas os nordestinos que emigram para o sul do país; CPI para investigar as causas e indicar os meios eficazes para combater o encarecimento do custo de vida no país; CPI para proceder a investigações sobre o problema de energia atômica no Brasil; CPI destinada a apurar a influência do poder econômico, corrupção, fraudes, violências e demais irregularidades praticadas no processo eleitoral, em todo o território nacional; CPI para investigar todos os aspectos da economia açucareira nacional; CPI para investigar aspectos referentes à implantação da indústria automobilística nacional; CPI para investigar as condições da construção de Brasília, organização e regulamentação de seus serviços públicos; CPI para apurar responsabilidades e denúncias sobre contrabando em todo o território nacional; CPI para estudar o problema do ensino universitário no Brasil; CPI para apurar o comportamento das comissões de sindicâncias e de inquérito, constituídas pelo Presidente da República, Sr. Jânio Quadros; CPI para investigar o comportamento das indústrias farmacêuticas no país; CPI para apurar irregularidades no sistema educacional de Brasília; CPI para analisar e investigar fatos ligados ao extinto território do Acre; CPI para investigar problemas relacionados com o café; CPI para investigar as atividades da indústria cinematográfica nacional e estrangeira; CPI para investigar a situação do sistema bancário nacional; CPI para apurar as causas do impedimento da consolidação de Brasília como capital do País e sugerir medidas que devam ser adotadas para a solução do impasse em que se encontra a administração pública, em decorrência do atual funcionamento da capital federal; CPI para averiguar o sistema de vendas a crédito; CPI para investigar a situa-

ção da indústria do fumo; CPI para apurar as causas determinantes dos aspectos negativos da política de minérios; CPI para apurar as falhas dos órgãos do Governo Federal na execução dos planos de valorização da região nordeste; CPI para investigar, em todo o território nacional, as repercussões sobre a economia popular da exploração de carnes; CPI para apurar a realidade brasileira quanto à pecuária; CPI destinada a examinar a situação do ensino superior no Brasil. E assim por diante. Questões genéricas. Nenhum fato determinado na acepção errônea do parecer do Consultor-Geral da República.

Dentre as comissões de inquérito criadas pelo Senado Federal, já fizemos menção, atrás, a algumas cujos objeto de investigação apresenta caracteres de generalidade extensa.

Como se vê, a prática parlamentar brasileira tem ensejado uma compreensão bastante lata do que possa ser objeto de inquérito por comissão congressional. E não poderia ser diferente, por força da necessidade imperativa que tem o Congresso Nacional de inquirir para conhecer e para fiscalizar.

Os demais itens do Parecer Saulo Ramos

Agora que concluímos a análise da questão da constitucionalidade da Resolução n.º 22 do Senado, que criou a Comissão Parlamentar de Inquérito para identificar responsabilidades no setor da Administração Pública, em decorrência de qualquer tipo de corrupção, e para sugerir medidas capazes de estabelecer controle e oferecer condições para a moralização da Administração pública, examinemos os demais itens do Parecer do Consultor-Geral da República.

Item n.º 8. Autonomia da investigação parlamentar

Correta a afirmação do parecer de que “o inquérito parlamentar, realizado pela CPI, constitui procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia. Em conseqüência, a existência de investigações desenvolvidas pela autoridade policial (inquérito policial), ou mesmo a instauração de processo penal perante o Judiciário, ainda que referentes aos mesmos fatos objeto da comissão legislativa, não inibem nem impedem a realização do inquérito parlamentar”.

Item n.º 9. Os poderes da CPI

Não procede a afirmação do parecer do Consultor-Geral da República de que a solicitação, pela CPI, de informações ao Poder Executivo deve ser feita por intermédio da Mesa da Casa a que pertence a CPI — neste caso, por meio da Mesa do Senado. A melhor inteligência do art. 30, parágrafo único, letra c, da Constituição Federal, não autoriza essa afirmação.

Os pedidos de informação a que se refere a letra c do parágrafo único do art. 30 da Constituição Federal são os que se fazem em Plenário. Eviden-

te que esses pedidos não podem ser remetidos ao Poder Executivo senão pela Mesa da câmara legislativa, a Câmara dos Deputados ou o Senado, em cujo plenário foram feitos.

Nas comissões congressuais de inquérito, a situação é bem outra. Essas comissões têm uma autonomia de ação que não pode ser negada, sob pena de se lhes violar a própria natureza. Uma comissão congressual (ou parlamentar) de inquérito é a própria câmara em miniatura, como já se observou. Ela tem todos os poderes e prerrogativas da Câmara a que pertence, e mais: todos os poderes e prerrogativas do Poder Legislativo. A Mesa da Comissão Congressual de Inquérito é, no âmbito de sua atuação, a mesma Mesa da câmara a que pertence e que representa. Por tanto, as solicitações de informações da Comissão se fazem por intermédio da Mesa, ou seja, do Presidente da Comissão, tal como se fossem feitas pela Mesa, ou seja, pelo Presidente da Casa.

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA tem uma lição adequada sobre esse ponto:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito não são mandatárias da Assembléia que as constituiu. São a própria Assembléia no exercício das funções que lhes competem. Constituídas no Senado ou na Câmara, dentro de suas atribuições, elas representam esta ou aquela na sua totalidade.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, desta sorte, não pode ser havida por órgão distinto do Congresso. Criada pelo Senado, é o próprio Senado. Instituída pela Câmara, não é senão a Câmara. Embora funcione com um número reduzido de membros, é sempre representativa da unidade total. A totalidade que representa é tanto mais expressiva quanto, por força de preceito constitucional, ela se forma de elementos de todos os partidos, na proporção de sua representação.

... a Comissão de Inquérito de uma Câmara não é uma dependência dessa Câmara. E, consoante se manifestou o eminente ministro LUIS GALLOTTI, a representante da Câmara na tarefa que lhe é cometida. Dentro de seus encargos, ela fotografa, retrata, reproduz a imagem da Câmara; possui o mesmo prestígio, usa dos mesmos poderes, goza da mesma autonomia da Assembléia a que pertence. Poder-se-á dizer com DURANDO (“Interpretazione e Comento della Costituzione Italiana”, Turim, 1948) que a Comissão de Inquérito é mesmo uma “piccola camera”.

A Câmara (ou o Senado) concentra-se, consubstancia-se, converte-se, resume-se, reduz-se na Comissão de Inquérito, à qual são conferidos amplos poderes, de origem constitucional, para a realização dos trabalhos que lhe foram designados.” (“Aperfeiçoamento do Estado Democrático”, Revista Forense, n.º 151, pp. 62/63).

Poder-se-ia alegar que, admitido que se faça pela Mesa da Comissão o pedido de informações ou de documentos etc; esse pedido deveria ser encaminhado ao destinatário por intermédio do Presidente da República, nos casos em que não fosse o mesmo Presidente da República o destinatário do pedido. Também nesse ponto se impõe a interpretação de que o pedido de informações formulado por Comissão Congressional de Inquérito não é o mesmo a que se refere a letra *c* do parágrafo único do art. 30 da Constituição Federal. Não é o mesmo. Tem outra natureza e outros fins. Emanada de um órgão que, no exercício de suas atividades e na busca dos seus fins, necessita de uma liberdade de ação que lhe possibilite eficiência e eficácia. Assim como o Judiciário não precisa da intermediação do Presidente da República para requisitar informações e documentos pertencentes ao Executivo, também as Comissões Parlamentares de Inquérito podem dirigir-se diretamente às autoridades administrativas a fim de lhes solicitar informações e documentos.

Que os pedidos de informações referidos na letra *c* do parágrafo único do art. 30 da Constituição Federal são coisa distinta das solicitações de informações e documentos feitas por comissão parlamentar de inquérito, prova-o a distribuição tópica dessas matérias no Regimento Interno do Senado Federal. Esse Regimento regula o ponto dos requerimentos de informações no art. 239, Seção II — “Dos Requerimentos”, integrante do Título IX — “Das Proposições”. Quer dizer: o requerimento de informações é previsto, no Regimento do Senado, como uma das espécies de proposições que se pode fazer nessa Câmara legislativa do Congresso Nacional. A requisição de informações ou “documentos de qualquer natureza”, por parte de comissão parlamentar de inquérito, está prevista no art. 173, localizado no capítulo (XIV) “Das Comissões de Inquérito”, que integra o título (VI), “Das Comissões”. O Regimento do Senado regula, como se vê, em lugares diferentes e de forma diferente, dois institutos de direito constitucional e parlamentar que são, também, distintos um do outro.

Desnecessário sublinhar, aqui, a posição dos regimentos das câmaras legislativas no quadro da hierarquia das leis. Reportemo-nos ao estudo feito por PAULO BROSSARD, sob o título “Da Obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa” (*Revista de Informação Legislativa*, n.º 69, pp. 22 e segs.). Diz o jurista gaúcho:

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

Daí 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.”

Tanto é isto certo que, consoante a advertência de ROGER BONNARD, “on connaîtrait incomplément 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 BARTHLEMY ET DUEZ:

“la raison de ce qu’ils posent 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 des choses les règlements des Assemblées politiques contiennent souvent des dispositions très importantes, qui pourraient très justement trouver leur place dans la loi constitutionnelle” (p. cit., v. IV, § 22, p. 270).

Mas, nenhuma lição é mais esclarecedora que a de RUI BARBOSA. O juriconsulto 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 especial 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).

O “arquivamento sumário dos pedidos de informação dirigidos pela CPI, diretamente, aos Ministros de Estado ou a qualquer outro órgão ou agente do Poder Executivo”, recomendado pelo parecer do Consultor-Geral da República, constituiria, portanto, crime de responsabilidade.

10. *Incidentes do inquérito parlamentar*

Nesse item do seu parecer, o Consultor-Geral da República afirma: “Indiciados: não podem ser compelidos a comparecer perante qualquer comissão de inquérito. E, se eventualmente comparecem, os indiciados não estarão obrigados a depor. Gozam, na verdade, do privilégio contra a auto-incriminação (*nemo tenetur se detergere*)”.

Preliminarmente, não existe, no inquérito parlamentar, a figura do indiciado. Observa muito bem o jurista JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (“Inquéritos Parlamentares”, *Revista de Informação Legislativa*, junho de 1964, pp. 6 e segs.: “É incorreção da Lei n.º 1.579, de maio de 1952, referir-se a indiciados, como o fez no art. 2.º — “ouvir indiciados”, ou no art. 3.º “indiciados e testemunhas”. O inquérito parlamentar não visa a instruir ação judicial penal, embora os elementos de informação por ele recolhidos possam ser aproveitados como elementos de prova em ação penal eventualmente proposta pelo Ministério Público. Inquérito parlamentar é processo autônomo, que nasce e termina no âmbito da câmara legislativa — ou do Congresso Nacional — que o realize. Não havendo indiciados, em inquérito parlamentar, o que há são testemunhas. Todas as pessoas que deponham em inquérito parlamentar o fazem na condição de testemunhas.

E, nessa condição, não podem deixar de comparecer. Em nenhuma hipótese uma pessoa, convocada regularmente para depor em inquérito parlamentar, pode deixar de comparecer.

Diz o parecer: "Testemunhas: as testemunhas, se faltosas ou recalcitrantes, poderão ser compelidas, mediante intervenção do Poder Judiciário, a comparecer perante a CPI. Observe-se que a CPI não dispõe de poderes para ordenar, *ex propria auctoritate*, a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer". Mais adiante: "Assinale-se que a CPI deverá, necessariamente, em tal hipótese, requerer à autoridade judiciária competente a efetivação da medida constritiva. Não lhe será lícito, portanto, em face da própria literalidade do texto legal, solicitar, de imediato, a força policial. A CPI não pode usar de meios coercitivos senão quando autorizado em lei."

O parecer não diz a verdade. A experiência das comissões de inquérito, nos países onde elas nasceram e se sedimentaram, revela que é da natureza das comissões parlamentares de inquérito o poder de compelir, mesmo com o uso da força, se preciso, as testemunhas a comparecer. Ao contrário do que afirma o parecer, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes para ordenar, *ex propria auctoritate*, a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer.

As lições a esse respeito são numerosas e unânimes. Vamos relembrar algumas.

PAULO BROSSARD, no trabalho já citado aqui, informa:

"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 persecução.

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.*, vol 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; AGUI-NALDO COSTA PEREIRA, *op. cit.*, p. 137; OTACÍLIO ALECRIM, *Rev. 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; MATEWS, *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 de 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. 1.º, Secção 5.ª, n.º 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 providas, delas, em si mesmas, puramente como enunciações da legalidade interna, não podem conhecer os tribunais.

De modo que, desde o “test-case” de 1880 (*Bilbourn v. Thompson*) até os julgados mais recentes (*United States v. Josephson*, 1947, e *United States v. Lawson and Trumbo*, 1950), é cânone da jurisprudência constitucional norte-americana que a intimação (*sub poena*) e a punição por desacato (*punishment for contempt*) são, originariamente, atribuições do Congresso, e, quan-

do, 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 v. Brandhove, 1951), são um instituto (an established part) do governo representativo." (*Revista Forense*, v. 151, p. 38.)

Mais adiante, afirma ainda PAULO BROSSARD, atual Ministro da Justiça:

"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, § 3.º, do Regimento (que reproduz a norma do art. 3.º, parágrafo único, da Lei n.º 1.579), solicita ao Poder Judiciário seja a intimação renovada por oficial de justiça, nos termos do art. 218 do Código de Processo Penal."

Acrescentemos o seguinte:

É relativamente escassa ainda a experiência brasileira em matéria de comissões parlamentares de inquérito. No Império, não as houve. Na Primeira República, houve poucas: e as que existiram tiveram atuação muito pequena. Elas tiveram algum incremento a partir da Constituição de 1934 e principalmente a partir da de 1946. No regime constitucional de 1946 criaram-se e funcionaram numerosas. Mas a sua atuação não ensejou senão uma pouca construção jurídica, por parte delas, e pouquíssima por parte dos tribunais. Uma pesquisa que fizemos da jurisprudência produzida no Supremo Tribunal Federal revelou que, dos possíveis problemas jurídicos da atuação de uma comissão parlamentar de inquérito, raros foram os que chegaram ao conhecimento da nossa corte judicial máxima. Por conseguinte, o fato é que o direito parlamentar, nessa matéria, é um direito construindo. A prática das comissões parlamentares de inquérito, com as soluções que for dando aos problemas acaso surgidos, é que irá formando uma compreen-

são, um pensamento jurídico a respeito dessa instituição, que na Europa — mormente na Inglaterra — é antiqüíssima, nos Estados Unidos existe desde o período colonial e, no Brasil, embora admitida doutrinariamente desde o Império, ainda não se sedimentou.

O Regimento do Senado (parágrafo único do art. 177), além da Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952 (que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito), que é redundante do Regimento desta Casa e, por isso, desnecessária, conforme observou com muito acerto PAULO BROS SARD (*Revista de Informação Legislativa*, n.º 69, p. 25), manda aplicar aos atos processuais das comissões parlamentares de inquérito, subsidiariamente, o Código de Processo Penal. Este preceitua, no art. 218:

Art. 218 — Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, o juiz poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação ou determinar seja conduzida por oficial de justiça, que poderá solicitar o auxílio da força pública.

Em seguida:

Art. 219 — O juiz poderá aplicar à testemunha faltosa a multa prevista no art. 453, sem prejuízo do processo penal por crime de desobediência, e condená-la ao pagamento das custas de diligência.

Nos termos, pois, do quadro das normas legais aplicáveis ao caso de testemunha recalcitrante ou faltosa, o presidente de comissão parlamentar de inquérito tem os poderes próprios de um juiz de direito. Verificando que testemunha regularmente intimada não compareceu à audiência marcada, e incorreu, pois, no crime de desobediência, o juiz de direito poderá requisitar à autoridade policial que traga a testemunha faltosa, ou que um oficial de justiça a conduza à sua presença, para ser inquirida: o oficial de justiça, no cumprimento de sua tarefa, poderá solicitar, se julgar necessário, o auxílio da força pública, isto é, da polícia.

O juiz de direito pode mais: ele pode decretar a prisão da testemunha faltosa, por prática do crime de desobediência. Nesse caso, a faculdade de decretar a prisão de testemunha faltosa, concedida ao juiz pelo nosso sistema jurídico, se funda na permissão constitucional da prisão em flagrante, também regulada no Código de Processo Penal, art. 301 e seguintes. Testemunha que desatende a intimação judicial para depor comete crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), e considera-se em flagrante no momento em que o juiz toma conhecimento do ato da desobediência. O crime de desobediência é “infração permanente”, e se compreende na previsão do art. 303 do Código de Processo Penal:

Art. 303 — Nas infrações permanentes, entende-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência.

Se o presidente de comissão parlamentar de inquérito, no âmbito da comissão, dispõe de todos os poderes inerentes à autoridade de um juiz de direito; se o juiz de direito pode decretar a prisão (em flagrante) da testemunha que, regularmente intimada, lhe desatende à intimação para depor; *ipso facto*, o presidente de comissão parlamentar de inquérito pode decretar a prisão — em flagrante — da testemunha que, regularmente convocada, não comparece para depor.

Ademais, é preciso não esquecer que a prerrogativa, ou direito, ou direito-dever, de prender em flagrante assiste a toda pessoa: — a “qualquer do povo”, nos termos do Código de Processo Penal. Como a não poderia ter o presidente de comissão parlamentar de inquérito?

Oportuno observar também que a palavra *intimação*, existente no texto do art. 3.º da Lei n.º 1.579, não obriga a intervenção do juiz de direito no processo de efetivação da intimação. Mesmo aí se trata, ainda, de convocação, simples, feita pela CPI. Isso se induz do parágrafo único do art. 3.º, o qual diz que, em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que reside ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal. A intervenção do juiz (da localidade da residência ou de onde se encontre a testemunha) só ocorrerá, e ainda assim de modo facultativo, e a juízo da comissão parlamentar de inquérito, se a testemunha, regularmente chamada pela comissão, não comparecer.

A afirmação de parecer do Consultor-Geral da República de que a testemunha, “a quem incumbir respeito ao dever de sigilo”, não poderá ser constrangida a depor sobre fatos a respeito dos quais, por sigilo profissional, deva guardar sigilo, é verdadeira.

Também o é a afirmação de que comissão parlamentar de inquérito não tem competência para, “ela própria, ordenar o comparecimento de Ministro de Estado”. Nos termos do art. 173 do Regimento do Senado, o comparecimento de Ministro de Estado deve ser requerido pela Comissão ao Plenário da Casa.

Busca e apreensão. Diz o parecer do Consultor-Geral da República: “As comissões de inquérito não poderão, por seus próprios meios, efetuar busca e apreensão de papéis e documentos. Deverão, para tanto, requerer essa providência coercitiva ao Poder Judiciário”. Examinando o assunto, PONTES DE MIRANDA afirma o seguinte:

“As buscas e apreensões são permitidas quando há razões fundadas para se terem como indispensáveis. Realizam-se por intermédio da autoridade policial, ou por mandado da comissão de inquérito” (*Comentários à Constituição de 1967*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, p. 59).

11. *Princípio da colegialidade*

Incontestável esta afirmação contida no parecer do Consultor-Geral da República (ressalvada apenas a impropriedade do substantivo colimação, empregado no sentido de atingimento, realização, consecução): “Somente a comissão, através da vontade majoritariamente expressa de seus membros, é o soberano juiz da conveniência, oportunidade, necessidade e utilidade das diligências e atividades probatórias que, eventualmente, considere indispensáveis à colimação de seus objetivos investigatórios”. Evidente que a comissão, no exercício dessa sua soberania, pode decidir, sempre que o julgar conveniente, delegar poderes de atuação não só ao seu presidente, como a qualquer dos seus membros.

12. *Sistema nacional de informações e contra-informação. O objeto da consulta*

É longo o arrazoado do parecer do Consultor-Geral a respeito da questão que ele formula em termos de acessibilidade às informações e documentos produzidos pelo Serviço Nacional de Informações. Na parte inicial desse arrazoado, o Consultor-Geral admite que “as informações e os documentos produzidos pela DSI/SEPLAN-PR deverão, na medida em que o reclamar o interesse público, sofrer diminuição ou, mesmo, supressão do grau de sigilo, que os torna, no momento, inacessíveis. Permite-o o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, aprovado pelo Decreto n.º 79.099, de 6 de janeiro de 1977 (v. art. 8.º). Aconselha-o o dever da autoridade pública em fornecer as provas, quando as conheça ou tenha sob sua guarda, para a segura punição dos que cometerem crimes contra a Administração e contra o administrado”. Todavia, como não se operou ainda, diz ele, essa desclassificação, entende o Consultor-Geral da República “incidentes os fundamentos do Parecer n.º SR-13/86”, aprovado pelo Presidente da República, e no qual o Consultor-Geral aduz extensas considerações. Estas constituem a parte final do seu arrazoado, e servem a fundamentar a conclusão de que, por não haver lei permissiva do fornecimento das informações, dados e documentos recolhidos e armazenados pelo Serviço Nacional de Informações, não pode o Poder Executivo autorizar-lhe o acesso por parte da sociedade em geral.

A questão tem de ser vista de dois ângulos. Do ângulo das pessoas individuais, as pessoas naturais, que compõem a sociedade; e do ângulo das relações entre as funções executiva, legislativa e judiciária, do Estado, ou seja, das relações entre os Poderes do Estado. Do ponto de vista da sociedade e das pessoas que a compõem, é admissível que a lei estabeleça restrições ao acesso delas às informações, documentos e dados recolhidos e armazenados pelo Serviço Nacional de Informações. Como registra o parecer do Consultor-Geral da República, há na Lei n.º 7.232, de 29 de outubro de 1984, que dispõe sobre a Política Nacional de Informática, norma de que

as matérias referentes “aos direitos relativos à privacidade, como direitos de personalidade, por sua abrangência (...)”, serão objeto de lei específica, “ainda não editada”. Essa lei, que certamente virá a seu tempo, será feita, evidentemente, dentro dos limites que serão fixados pela nova Constituição, cujo projeto, no § 33 do art. 6.º, estabelece:

§ 33 — Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações verdadeiras, de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. As informações requeridas serão prestadas no prazo da lei, sob pena de crime de responsabilidade.

Como se vê, a própria Constituição futura (se se mantiver, como provavelmente se manterá, o texto do projeto já aprovado em primeiro turno) ressalva, ao assegurar o direito de acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral que estejam na posse de órgãos públicos, as informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Do ponto de vista das relações entre os três Poderes, ou órgãos, do Estado, a questão se apresenta diferente. Não existe nenhuma informação ou documento que, produzidos no âmbito do Poder Executivo, não possam ser, por mais sigiloso o seu caráter, transmitidos ao conhecimento do Poder Legislativo. As comissões parlamentares de inquérito, que podem tudo o que pode o Poder Legislativo, e que têm todas as prerrogativas do Poder de que são reproduções em tamanho menor, têm direito de acesso a todas as informações e documentos de que disponha o Poder Executivo. Para exercer o seu direito de acesso a tais informações e documentos, deve a comissão parlamentar de inquérito se valer do instituto da sessão secreta. Assegurando às suas sessões, destinadas a receber do Poder Executivo informações e documentos de caráter sigiloso, um caráter também sigiloso, secreto, a comissão parlamentar de inquérito pode, constitucional e legalmente, como Poder Legislativo que é, exigí-los e recebê-los. Embora o Serviço Nacional de Informações preste serviços especialmente, por força da lei (4.341, de 13 de junho de 1964) que o criou, ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional, é claro que ele se liga também ao Congresso Nacional, como órgão do Estado e da soberania nacional, pelo mesmo vínculo constitucional que o liga ao Estado. Tudo o que o Presidente da República deve saber, o Congresso Nacional o pode saber, com a cautela, sempre que imposta pela natureza do objeto de conhecimento, do sigilo exigido pela segurança do Estado e da própria Nação.

O § 2.º do art. 4.º da Lei n.º 4.341, de 13 de junho de 1964, declara:

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

Desprezemos aqui, por inoportuno, o exame do fato de que esse artigo da lei não se reveste de constitucionalidade inquestionável; uma lei ordinária não pode impor limitações ou vedar a abrangência de leis futuras. Observemos, somente, que o que a lei que criou o SNI veda é apenas a publicação ou divulgação da sua organização, funcionamento e efetivos. Informações e documentos não se compreendem nas palavras organização, funcionamento e efetivos. Informações e documentos são suscetíveis, portanto, de publicação e divulgação, de acordo com um critério normativo, que, atualmente, é estabelecido pelo Decreto n.º 79.099, de 6 de janeiro de 1977. Com base nesse decreto, o caráter de sigilo dos documentos públicos é objeto de uma classificação, feita de acordo com o grau de sigilo deles. Esse decreto, cuja constitucionalidade é discutível, se coaduna bem com o caráter autoritarista do sistema constitucional-jurídico ainda vigente no País.

13. *Controle jurisdicional das atividades da CPI*

Não há dúvida de que o Supremo Tribunal Federal tem jurisdição sobre os atos de comissão parlamentar de inquérito. Isso por causa das suas atribuições de guardião da Constituição e das regras de sua competência jurisdicional.

A afirmação de tal poder e competência da nossa corte judicial máxima é uma obviedade e, pois, uma excrescência e, como tal, uma inutilidade no parecer do Consultor-Geral da República.

14. *Em conclusão*

I — a Resolução n.º 22 do Senado, é constitucional, dado que a inteligência da locução “fato determinado” deve ser bastante larga para não inibir a atuação cognitiva e fiscalizadora do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas, atuação que não pode suspender-se diante de fatos encadeados, ou mesclados, ou inter-relacionados;

II — é verdade que, na apuração do fato ou fatos objetos de investigação de comissão parlamentar de inquérito, o Poder Executivo deve colaborar “sem qualquer restrição, inclusive desqualificando os documentos sigilosos que de alguma forma possam ser úteis às investigações”; o Poder Executivo não poderá recusar a entrega de informações, sob pretexto de que não se referem a fatos determinados ou precisos, ou de que não são pertinentes com o objeto da Comissão, pois somente o Poder Judiciário pode julgar da conformidade dos atos da Comissão com o sistema constitucional vigente;

III — comissão parlamentar de inquérito pode requisitar documentos e informações diretamente às repartições públicas do Executivo cuja recusa

constituirá crime de responsabilidade, imputável, conforme o caso, ao Presidente da República ou ao Ministro de Estado, ou a ambos;

IV — comissão parlamentar de inquérito pode efetuar, ou pela sua secretaria, ou pela polícia da Câmara que a constituiu, ou, ainda, mediante requisição à autoridade policial do Executivo, quaisquer medidas cautelares, entre as quais buscas e apreensões, que, a seu juízo, se fizerem necessárias. A condução coercitiva de testemunha recalcitrante ou faltosa é uma prerrogativa essencial de comissão parlamentar de inquérito. Essa coerção pode ser feita diretamente pela comissão, por intermédio de sua secretaria ou da polícia da Casa que a instituiu, ou, subsidiariamente, se assim o julgar conveniente a Comissão, por intermédio do Poder Judiciário, que, nesse caso, é um mero agente executor da medida solicitada, não exercendo sobre tal medida qualquer controle de legalidade. Caso o Judiciário, nos casos de condução coercitiva de testemunha faltosa, pudesse exercer controle de legalidade, estaria invadindo esfera de atuação soberana de outro poder, isto é, do Poder Legislativo;

V — é evidente que “os eventuais desvios de poder, pela CPI; estarão sempre sujeitos ao controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal”;

VI — na sua atuação investigatória, que pressupõe uma legalidade que não é senão redundante e, pois, inútil preconizar, as comissões parlamentares de inquérito devem “merecer total apoio e incondicional colaboração”.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
- BALEEIRO, Alomar — in *Comissões Parlamentares de Inquérito*. PEREIRA, Agnaldo Costa.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Peres. São Paulo, Saraiva e Cia., 1932.
- BROSSARD, Paulo. *Da Obrigação de Depor Perante Comissões de Inquérito*. *Revista de Informação Legislativa*, nº 69.
- GALLOWAY — in PEREIRA, Agnaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro, Asa Artes Gráficas S.A., 1948.
- ITAGIBA, Ivair Nogueira. “Aperfeiçoamento do Estado Democrático”. *Revista Forense*, nº 151, p. 62.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1967.
- OLIVEIRA FILHO, João. “Inquéritos Parlamentares”. *Revista de Informação Legislativa*, junho de 1964.
- PEREIRA, Agnaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro, Asa Artes Gráficas S.A., 1948.
- ROSA, Edgar Lincoln Proença. Parecer exarado na Assessoria Legislativa do Senado Federal.