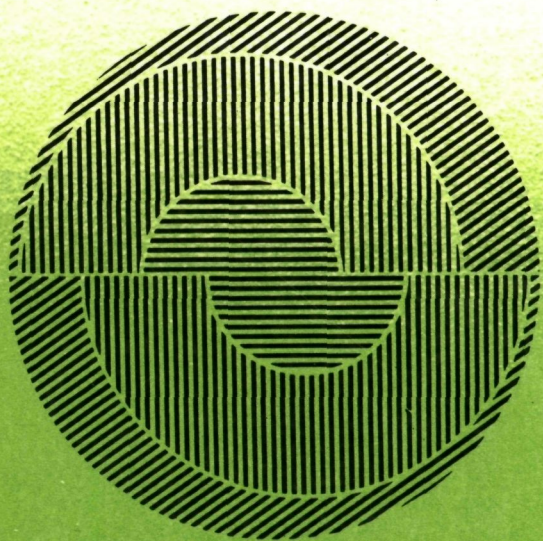


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS •

JANEIRO A MARÇO 1981  
ANO 18 • NÚMERO 69

# 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, le 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 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 congressional.



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 dispositions 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 juizes 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*

\* \* \*