COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — PODÊRES DO CONGRESSO — DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS — EXIBIÇÃO DE PAPÉIS PRIVADOS

— Os podêres das comissões parlamentares de inquérito hão de ser aferidos pela medida e de acôrdo com as condições em que a lei os define e delega.

— A lei, que regula as comissões parlamentares de inquérito e enumera os podêres que lhes são delegados, não autoriza a produção compulsória de documentos ou papéis particulares; antes a exclui, quando se limita a permitir àquelas comissões a requisição de documentos públicos, silenciando quanto aos particulares.

— O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto.

— O inquérito parlamentar há de limitar-se aos objetos ou às matérias que pertencem à jurisdição do Congresso.

— Se é de incriminação que se trata, nenhuma pessoa é obrigada a depor contra si mesma, nem a fornecer à autoridade que a incrimina os papéis ou documentos em que ela suspeite se encontre comprovada a incriminação.

— Interpretação do art. 53 da Constituição; idem da Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952.

A Câmara dos Deputados resolveu constituir uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de sete membros, para, no prazo de 90 dias, investigar as atividades políticas dos grupos "Shell" e "Esso do Brasil".

No requerimento em que se propôs fôsse constituída aquela Comissão, a sua conveniência e oportunidade se fundavam, como alegaram os requerentes, no fato de "contínuas denúncias feitas não só na tribuna da Câmara e do Senado, como por vários órgãos da imprensa brasileira, sôbre ingerência dos mencionados grupos estrangeiros na política do petróleo do Brasil e no uso do poder econômico por essas emprêsas em detrimento dos interêsses nacionais". "O Semanário publicou uma série de documentos, em reportagem firmada pelo Sr. E. Caó, ex-chefe das Relações Públicas do Grupo "Shell", denunciando atividades antinacionais daquela emprêsa, anunciando, outrossim, a divulgação de outras peças que acusam os mencionados grupos".

Reunida a Comissão, com o objetivo de recolher provas ou evidências das atividades antinacionais imputadas aos grupos "Shell" e "Esso", os gerentes de ambos os grupos foram convocados a prestar esclarecimento, havendo acatado a ordem da Comissão, perante a qual compareceram e responderam ao interrogatório que lhes foi feito.

Como, porém, "O Semanário" havia publicado uma carta do gerente-geral da "Shell", dirigida à matriz, em Londres, em a qual aquêle graduado funcionário da emprêsa dava notícia dos principais fatos políticos, econômicos e financeiros ocorridos em nosso país, de acôrdo com

o costume que havia adotado de trazer a matriz trimestralmente informada sôbre as fases mais importantes da conjuntura interna, não só do ponto-de-vista econômico e financeiro, como do ponto-de-vista político, a Comissão requisitou a entrega das demais informações trimestrais, que o ex-funcionário da emprêsa não havia podido subtrair dos arquivos da Companhia.

A questão que foi submetida à minha consulta é se tem o gerente-geral da "Shell" o dever de entregar à Comissão Parlamentar de Inquérito as cópias que lhe foram por esta solicitadas.

I. Antes de entrarmos na apreciação geral dos podêres das comissões parlamentares de inquérito e das limitações constitucionais à área e aos objetos suscetíveis de incidir sob a sua competência inquisitorial, o que desde logo se impõe é, relativamente ao dever de exibição dos documentos já referidos, o exame, no que toca à matéria em controvérsia, dos têrmos em que a Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952, regulou o funcionamento e definiu os podêres das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, no art. 2.º, em que se acham conglomeradamente enunciados os podêres das comissões parlamentares de inquérito, dispõe a Lei nº 1.579:

"No exercício de suas atribuições poderão as comissões parlamentares de inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença e requerer a convocação de ministros de Estado".

O que desde logo se põe em relêvo, tanto na lei, quanto no Regimento Interno da Câmara, é o expresso reconhecimento, tanto por uma como por outro, às comissões parlamentares de inquérito do poder de requisitar documentos às "repartições públicas e autárquicas", silenciando, porém, quanto ao mesmo poder em relação a documentos de caráter particular ou privado.

Ora, tanto mais de estranhar é a omissão de documentos particulares e a expressa referência a documentos públicos, quanto, em relação a êstes, nos inquéritos que tenham por objeto serviços públicos, indisputável seria, ainda que não expresso, o poder das comissões parlamentares de inquérito de requisitá-los, por incidente êsse poder específico no poder geral do Congresso de organizar e reorganizar os serviços públicos e de exercer sôbre o seu funcionamento e o bom ou mau emprêgo que façam dos dinheiros públicos a alta autoridade que lhe advém de sua função constitucional de dotar a Administração federal dos recursos necessários ao eficiente desencargo das suas atribuições, e, ainda pela razão, sôbre tôdas preponderante, de que ao Congresso se imputa, de modo direto, a grave responsabilidade de impor ao povo os ônus tributários destinados a subvencionar a máquina administrativa, que não é em si mesma um fim, mas apenas um meio, que só se justifica pela sua correspondência aos sacrifícios que o Congresso exige do Povo para a sua manutenção.

Estranhável é, portanto, que se tornasse expresso na lei um poder que é inerente ao Congresso, não só inerente por implícito na generalidade dos seus podêres expressos, como, também por incidente no poder específico, que lhe é expressamente conferido, de ser informamado sôbre matérias de caráter administrativo (Constituição, art. 54), e se omitisse qualquer referência ao poder incomparàvelmente mais amplo, mais delicado e suscetível, justificadamente, de ser impugnado ou controvertido, de ampliar a Comissão a área das suas investi-

gações além das fronteiras dos negócios públicos, nela envolvendo, em igualdade com os documentos públicos, os documentos ou papéis de caráter eminentemente privado, sôbre os quais assiste aos indivíduos, não só o direito de propriedade, como, em conseqüência, o de excluí-los do uso comum ou público.

Será que a omissão, aqui averbada à lei, teria sido intencional, por ter parecido ao legislador desnecessária a menção expressa do poder pela evidência de sua implicação nos podêres gerais do Congresso e, particularmente, no poder específico que lhe foi expressamente conferido na Constituição (art. 53) de instituir "comissões de inquérito sôbre fato determinado"? A hipótese de intencionalidade da omissão, com fundamento na desnecessidade de tornar expresso o poder, em face da sua manifesta e incontrovertível incidência sob os podêres gerais do Congresso ou sob o seu poder específico de instituir comissões de inquérito, se torna, evidentemente, insustentável, se considerarmos que, no caso de exibição de documentos públicos, quando era manifestamente supérfluo, ou além de qualquer dúvida razoável, conferir-se, de modo expresso, às comissões de inquérito o poder de requisitá-los, o legislador, para obviar a qualquer dúvida que, no caso, seria, à luz meridiana, infundada e capciosa, entendeu que seria necessário explicitar o poder de os requisitar, para que se instituísse na Administração pública o correspectivo dever de entregar, exibir ou transferir ao exame das comissões os documentos públicos, sôbre os quais manifestassem o desejo, o interêsse ou a vontade de exercer, de modo direto, seu exame ou sua apreciação, de maneira a aferir a relevância que pudessem ter quanto à matéria confiada às suas investigações.

O que, lógica e necessàriamente, não se pode deixar de inferir da conduta do legislador, omitindo de atribuir, de modo expresso, às comissões de inquérito o poder de exigir a apresentação de documentos particulares, ao mesmo passo que enunciava, expressamente, apesar de desnecessàriamente, o poder de requisitar documentos públicos, é que a sua intenção outra não poderia ser que a de excluir da delegação o poder que deixou de delegar de modo expresso, quando tudo indicava a necessidade ou a conveniência de o delegar expressamente, pois sôbre êle, precisamente, sôbre a sua existência, a sua razoabilidade e a sua extensão é que, necessàriamente, se haveriam de suscitar dúvidas, perplexidades, impugnações e controvérsias.

Quando a Constituição ou a lei delega expressamente um poder, e o deixa de fazer quanto a outro poder que tem com aquêle relações ainda que apenas de ordens genérica, havendo, porém, entre ambos diferenças específicas, o que se há de induzir do comportamento do legislador é que a delegação expressa de um poder e a omissão de qualquer referência ou outro, que não é daquele dependente ou conseqüente, mas apenas de natureza análoga, manifesta a intenção legislativa de excluir da delegação o poder que foi omitido ou não constituiu objeto de enunciação expressa.

É de se concluir, portanto, que a lei que regula o funcionamento e enuncia os podêres das comissões parlamentares de inquérito, omitindo o poder de exigir a exibição de documentos ou papéis particulares, e tornando expresso o poder de requisitar documentos públicos, manifestou a intenção legislativa de excluir da competência daquelas comissões o poder de tornar compulsória a apresentação de documentos ou papéis particulares.

Ora, o art. 141, § 2.º, da Constituição, prescreve que:

"Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Esta garantia constitucional há de ser interpretada da maneira mais ampla ou mais liberal, se se tem em conta o princípio, correlativo àquele direito, de que a

ninguém é lícito ignorar a lei. Ora, as leis não são feitas apenas para os doutos, mas para a generalidade dos cidadãos, a cuja imensa maioria escapam o refinamento, a delicadeza intelectual e o apuro de raciocínio indispensáveis, embora nunca infalíveis, para induzir do texto da lei, a intenção do legislador, quase sempre obscura, fluída e vacilante, e mediante cuja revelação os seus hábeis intérpretes, particularmente quando favorece o seu interêsse, procuram ampliar a área do seu poder, ou estabelecer identidade entre têrmos que tenham apenas afinidades parciais ou relações de natureza simplesmente genérica.

Com esta observação não se pretende excluir a legitimidade de qualquer processo, desde que honesto e conforme ao senso comum, de procurar induzir da letra da lei a sua intenção, ou de ampliar a extensão e a compreensão dos seus têrmos a objetos que, embora não enunciados expressamente na lei, se revelam manifestamente compreendidos entre aquêles que o legislador efetiva ou expressamente regulou. No caso, porém, ao invés de manifesta a intensão do legislador de delegar o poder de exigir a apresentação de documentos ou papéis particulares, por presumidamente implícito êsse poder no de requisitar documentos públicos, o contrário, precisamente, é que parece ressaltar dos têrmos da lei, pois em lugar da necessidade ou da conveniência de tornar expresso o poder de requisitar documentos públicos, o que se impunha era, ao revés, o enunciado expresso do outro poder, pois o primeiro resulta, necessàriamente, de podêres gerais e de podêres específicos constitucionalmente delegados ao Congresso, ao passo que existe em relação aos documentos ou papéis particulares uma presunção constitucional de imunidade, com fundamento nas garantias constitucionais que asseguram a inviolabilidade da *property* e *privacy* dos indivíduos.

Ainda admitida a hipótese, que serei o primeiro a admitir, de que em certos casos muito estritos, é lícito à legislação suspender aquela imunidade, é de elementar bom senso, e de exigência necessária, se se pretende conservar, ao menos nas suas linhas essenciais, a nossa estrutura constitucional, que as incursões legislativas no território dos direitos individuais se façam de modo inequívoco ou que sejam expressamente enunciados os casos e os meios autorizados, mediante definições e precisões, de maneira que não só as outoridades possam conhecer prèviamente os limites da sua ação, como os indivíduos possam se opor, com o mínimo de risco de violação por parte dêles do princípio de que "a ninguém é lícito ignorar a lei", exigências que ao invés de poderem ser claramente identificadas no texto legal, resultam de inferências, ilações, construções e teoremas, cuja cadeia é suscetível de ser prolongada indefinidamente, por obra de um pensamento puramente discursivo, de cujo desenvolvimento lógico resultará a imputação ao legislador de intenções indeterminadas ou que não possam ser claramente e necessàriamente articuladas com as expressões concretas ou específicas da lei.

Em todo caso, ainda admitindo que do fato de haver delegado, de modo expresso, um poder, que seria desnecessário enunciar expressamente, e de se haver omitido em relação ao outro, que cumpria fôsse formal ou manifestamente delegado, pois, apesar de análogo do primeiro, dêste não resulta necessàriamente, se pudesse inferir que a intenção do legislador não foi a de excluir o poder cuja delegação omitiu, não se pode, entretanto, concluir que a sua intenção tivesse sido a de delegá-lo. Nesta hipótese, o mais que se pode imputar ao legislador é a ausência de qualquer intenção quanto ao poder em controvérsia, ou por não haver cogitado dêle, ou por não estar suficientemente convencido de que o pudesse exercer ou delegar. A vontade do legislador, por um ou por outro motivo, teria evitado tomar qualquer decisão relativamente ao assunto, e, assim, o poder

deveria ser considerado como excluído, não porque o fôsse de maneira deliberada, ou por fôrça de uma decisão positiva por parte do legislador que, dada a vacilação da sua vontade, se absteve de qualquer pronunciamento. Em assim sendo, como tudo indica que assim foi, a conclusão necessária há de ser que o legislador não quis incluir, nem excluir o poder, manifestando-se em relação a êle de modo negativo, ou deixando na lei um branco a ser preenchido mais tarde, depois de firmada a sua convicção, mediante nôvo pronunciamento legislativo.

Dada a presunção como inquestionável, em face das evidências aduzidas antecedentemente, não se pode refugir à conseqüência de que, efetivamente, o poder não foi implìcitamente delegado, pois não estaria na intenção do legislador nem a sua recusa, nem a sua concessão, mas, precisamente, a vontade de evitar qualquer pronunciamento sôbre a matéria, por julgar de modo dubitativo a legitimidade da sua competência para delegar o poder em questão. Ora, como em tais têrmos, considerar legítimo o exercício por parte do intérprete de função supletiva da vontade do legislador, tomando sôbre si a autoridade de decidir onde e quando o legislador manifestou, de modo claro, a intenção de não decidir ou de se esquivar de qualquer decisão? Por mais amplos que sejam os recursos ou os processos gramaticais, lexicográficos, lógicos e analógicos de que o intérprete é autorizado a se servir para revelar a intenção ou a vontade do legislador, é fora de dúvida que, no exercício da sua tarefa, que é de natureza puramente intelectual, êle nunca poderá substituir-se ao legislador para o fim de decidir o que êste não decidiu, ou suprir a vontade do legislador, na hipótese em que essa vontade se inclinou, de modo evidente, no sentido da abstenção ou de deixar, propositadamente, em branco ou em claro, que só poderia ser por êle preenchido, o lugar que deveria caber no texto da lei, de modo direto ou indireto, em todo caso inequìvocamente, à decisão que o legislador se absteve de tomar.

Ora, o poder que se pretende atribuído pela Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952, às comissões parlamentares de inquérito de reclamar, com efeito compulsório, a exibição e o exame de documentos ou papéis particulares entesta de maneira tão frontal com as garantias individuais asseguradas na Constituição, que, para admiti-lo seria necessário que a sua outorga tivesse sido expressa ou concebida em têrmos inequívocos; de outra maneira, ou a admitir-se que êle possa ser construído mediante processos mais ou menos fluidos, difusos ou imprecisos, como são os analógicos, se teria franqueado ou devassado, na sua totalidade, não ao legislador, mas ao intérprete (que tantas vêzes substitui a sua vontade à do legislador), o campo inteiro das liberdades individuais, cuja extensão e compreensão poderiam ser restringidas ou abreviadas de acôrdo com a medida concreta de que cada hermeneuta se servisse para delimitar a esfera reservada pela Constituição aos direitos individuais, que ela declara assegurar ou garantir. A que riscos estariam, então, expostos os indivíduos que, confiados na garantia que ocupa o segundo lugar no elenco de garantias constante do art. 141 da Constituição, agissem na conformidade do princípio constitucional de que: "Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", se a lei fôsse, efetivamente, essa coisa elástica e viscosa, suscetível de ser amoldada ou configurada à mercê da fantasia ou da imaginação dos hermeneutas, particularmente quando, mediante a liberdade que lhes seria reconhecida de manipular os têrmos da lei, êles se vissem cumulados de podêres, que tudo indica não haver sido intenção ou vontade do legislador conferir, outorgar ou delegar.

Ora, parece-me fora de dúvida que se se pretende atribuir um sentido positivo, não só à garantia constante do art. 141,

§ 2.º, da Constituição, como às enunciadas nos demais parágrafos do mesmo artigo, é indispensável aceitar-se o postulado de que, em princípio, ao legislador não é lícito abreviar, reduzir ou restringir as garantias individuais asseguradas na Constituição, e nos casos em que, por exceção, possa fazê-lo, não o faça senão de modo expresso e inequìvocamente, a fim de que os indivíduos, além dos riscos a que se acham inevitàvelmente expostos pelo simples fato da existência do govêrno e da normal ou comum amplitude dos seus podêres, não incorram, por acréscimo, em riscos que podem e devem ser prèviamente suscetíveis de cálculo ou estimação, o que sòmente se dará se as leis que lhes criam ônus e obrigações sejam suficientemente claras e precisas, de maneira a ser possível a predição, por parte dos obrigados, do que lhes acontecerá na hipótese de se oporem ou de outro modo se esquivarem à alegada obrigação legal.

Em regime que se caracteriza pela existência de liberdades individuais garantidas na própria Constituição, ainda nos casos em que seja lícito ao legislador regular ou condicionar o exercício de tais liberdades, é condição essencial que a regulamentação seja expressa, clara e precisa, para que possa subsistir uma suficiente margem ou contra-escarpa de segurança entre a ação das autoridades, cuja arbitrariedade resulta menos da malícia, do que da indefinição ou da incerteza quanto à existência e ao alcance dos seus podêres legais, e a esfera daquelas liberdades, o que só se poderá obter mediante a exigência de que seja clara, manifesta e inquestionável a delegação constitucional ou legal de tais podêres.

Foi, presumìvelmente, em contemplação, embora talvez não explícita, de tais considerações que o legislador resolveu votar a Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952, em a qual se regulam o funcionamento e os podêres das comissões parlamentares de inquérito. Por que a lei, senão para tornar explícitos os podêres que o Congresso pretendia conferir àquelas comissões? Estas, uma vez que a Constituição autoriza cada Câmara a constituí-las, já teriam, por fôrça mesmo de disposição constitucional, certos podêres implícitos, sem os quais seria fútil a autorização constitucional de organizá-las. Mas, as comissões, na qualidade de mera delegação do Poder Legislativo, só podem exercer os podêres que êste lhes haja outorgado ou delegado.

Não importa que os podêres constitucionais implícitos sejam mais amplos ou numerosos que os delegados pela lei. Os podêres constitucionais implícitos das comissões de inquérito se acham, naturalmente, confiados à administração do Poder de que constituem mera delegação e, assim, ao Poder a que cabe administrar os podêres implícitos das comissões parlamentares de inquérito há de caber, necessàriamente, a faculdade de só delegar alguns, ou de os delegar de maneira condicional, ou com as limitações que lhe pareçam oportunas, convenientes ou adequadas.

Conseqüentemente, os podêres das comissões parlamentares de inquérito hão de ser aferidos pela medida e de acôrdo com as condições em que a lei os define e delega. Mesmo nos países de regime parlamentar assim se entende, não se admitindo que as comissões de inquérito possam exercer certos podêres, senão quando lhes forem expressamente outorgados na resolução em cujos têrmos foram organizadas.

É o que ocorre, por exemplo, na França. A questão foi suscitada por ocasião do *affaire* Rochette. Para investigação do negócio, a Câmara dos Deputados organizou uma Comissão de Inquérito, sob a presidência de Jaurès. Corria, simultâneamente, na Justiça, um processo criminal contra aquêle financista, que se suspeitava estivesse sob a proteção do presidente do Conselho de Ministros.

Na sessão de 17 de março de 1914, Barthou procedeu à leitura perante a Câma-

ra de uma comunicação do procurador-geral, em a qual êste denunciava o presidente do Conselho de Ministros de haver criado embaraços ao imediato prosseguimento do processo criminal, com o fim de não suscitar dificuldades de ordem política ao Ministério. Jaurès imediatamente solicitou que fôssem ampliados os podêres da Comissão de Inquérito e a ela conferidas atribuições de ordem judiciária.

Na mesma sessão, o deputado Godart apresentou, também com assinatura de outros deputados, o seguinte projeto de lei:

"São conferidos, à Comissão Parlamentar de Inquérito incumbida de investigar o *affaire* Rochette, os podêres atribuídos ao juiz de instrução pelo Código de Processo Criminal".

Aprovado o projeto por grande maioria, foi enviado ao Senado. A Comissão Senatoria a cujo exame foi submetido o projeto da Câmara assim se pronunciou sôbre os podêres extraordinários que o projeto entendia de conferir à Comissão de Inquérito:

"Atribuir a delegados de uma Assembléia política o poder de investigar diretamente os cidadãos, o direito de detenção e de inculpação, fazer com que as liberdades políticas corram tão grandes perigos, conferindo aos partidos direitos que devem ser colocados acima das paixões partidárias, vossa Comissão acredita impossível".

Entretanto, a própria Comissão do Senado apresentou projeto substitutivo ao projeto da Câmara. Em tal projeto, que foi, afinal, convertido em lei, se delegavam às comissões de inquérito diversos podêres, mediante os quais as comissões podiam não só obrigar, com a ameaça de sanções, o comparecimento de testemunhas, como lhes deferir juramento e submetê-las a interrogatório. Entretanto, a mesma lei fazia a reserva de que *"Les prèsentes dispositions ne s'appliqueront aux enquêtes parlementaires qu'en vertu d'une décision de l'Assemblée qui les aura ordonnées".*

Como se vê, a lei francesa de 1914, embora atribuindo, de modo expresso, às comissões de inquérito o poder de investigação compulsória, no que tange ao comparecimento e depoimento de testemunhas, reservou a outorga efetiva dêsse poder, em cada caso, à decisão da Assembléia na resolução em que deliberasse a investigação de fato determinado e a constituição da respectiva Comissão de Inquérito.

É, precisamente, a tese que sustentamos em passo anterior dêste parecer, quando dizíamos que, embora os podêres das comissões de inquérito sejam implícitos no poder de organizá-las, aquêles podêres pertencem em última análise ao Congresso, ou a cada uma de suas Câmaras, que poderão, conforme o caso, conferir-lhes apenas alguns dos podêres constitucionais implícitos, reservando o exercício dos demais, ou à autorização constante do Regimento Interno, ou às resoluções que, em cada hipótese, decidam para fatos determinados a organização daquelas comissões.

Em última análise, o Congresso ou cada Câmara administra, de acôrdo com o que lhe pareça oportuno ou conveniente, os podêres constitucionais das comissões parlamentares de inquérito; estas, como delegação de cada Câmara, só desfrutam de uma autoridade delegada. Nos países que regulam mediante lei o funcionamento e os podêres das comissões de inquérito, estas só podem exercer os podêres que lhes sejam delegados na lei; e nos países em que as mesmas comissões sejam reguladas, de modo geral, no Regimento Interno da Câmara, ou, em cada caso, pela resolução que as institui, os seus podêres se limitam aos que lhes sejam claramente imputados pelo Regimento ou pela Resolução.

Depois das grandes transformações sociais e políticas operadas na França, por fôrça da última guerra planetária 1939-

-1945, o Parlamento francês continuou fiel à concepção a que o Parlamento anterior à primeira guerra mundial dera forma clara e definida, ao votar a lei de 1914. Esta, com efeito, em conseqüência de deliberação da Assembléia Constituinte de 1946, foi incorporada na codificação das disposições sôbre os Podêres Públicos (Lei n.º 50-10, de 6 de janeiro de 1950, que modifica e consolida textos relativos aos Podêres Públicos).

Em 1953, foi constituída pela Câmara dos Deputados da França uma Comissão de Inquérito para apurar fatos relativos ao tráfico de piastras indo-chinesas. Como a Comissão encontrasse resistência por parte de funcionários que invocavam o dever de ofício para deixar de responder aos interrogatórios e comunicar à Comissão os documentos requisitados, o deputado Mondon, membro da Comissão, com apoio de outros deputados, apresentou um projeto de lei que, concedida urgência, foi aprovado em 13 de outubro de 1953.

Na lei se consignou que:

"Não obstante disposição em contrário, os membros do Govêrno, os funcionários e agentes das administrações públicas, o pessoal dos bancos e serviços financeiros, convocados a depor como testemunhas perante a Comissão encarregada pela Assembléia Nacional de investigar fatos relativos ao tráfico de piastras indo-chinesas, não podem opor a esta o segrêdo profissional quando ouvidos sôbre fatos pertinentes àquele tráfico.

São obrigados a comunicar, a seu pedido e sem delongas, todos os documentos e *dossiers* sob sua guarda nos respectivos serviços, desde que tenham relação com aquêle tráfico e cujo conhecimento a Comissão estime necessário ao desempenho de sua missão".

Duas observações se impõem desde logo. Apesar de continuar em vigor a lei de 1914, revigorada em 1950 pela sua incorporação ao instrumento em que foram consolidadas as disposições relativas aos Podêres Públicos, a Câmara dos Deputados reputou necessária a nova lei de 1953, não só para excluir o direito alegado pelos funcionários públicos de poderem declinar de depor sob alegação de segrêdo profissional, como, e principalmente, para o fim de tornar obrigatória a comunicação às comissões de inquérito de documentos públicos que pudessem ter relação com o objeto sôbre que versavam as investigações da Comissão. É verdade que no art. 1.º se faz referência a pessoal de bancos; é de se notar, porém, que os bancos já tinham sido nacionalizados, equiparando-se, dessa maneira, aos demais serviços públicos nacionais.

A lei não se refere a documentos ou papéis particulares, devendo, portanto, considerar-se como excluída a obrigação de serem comunicados à Comissão.

Na Alemanha, postos de lado os precedentes constitucionais e legislativos anteriores à Constituição de Weimar esta consignou, no seu art. 34;

"O Reichstag tem o direito de instituir comissões de inquérito; e tem o dever de fazê-lo a requerimento de quinta parte dos seus membros. Essas Comissões colhem em sessões públicas as provas por ela ou pelos promotores do inquérito julgadas necessárias.

"A publicidade pode ser dispensada pela Comissão, mediante dois terços de votos. O Regimento fixará o processo a ser seguido pela Comissão, assim como determinará o número de seus membros.

"Impende às autoridades judiciais e administrativas a obrigação de prestar assistência às comissões, quando por estas solicitadas, para o fim de produção de provas; os documentos públicos, quando solicitados, deverão ser presentes às comissões.

"Aos inquéritos das Comissões e das autoridades que agirem em seu nome são aplicáveis, no que fôr adequado (*sinngemass*), as disposições do processo penal; todavia, deve ser respeitado o sigilo da

correspondência postal, telegráfica ou telefônica".

Em 1926, em conseqüência de uma onda de assassinatos políticos, o "Deutsch Volkspartel", juntamente com o Partido da Direita e o Partido Monárquico, apresentou um projeto de revisão do art. 34 da Constituição de Weimar. A modificação principal consistiu em mandar que se suspendesse a investigação parlamentar tôda vez que sôbre o mesmo fato, contemporâneamente com ou depois de iniciado o inquérito parlamentar, se instaurasse uma instrução judiciária ou um processo penal.

O deputado Kahl, que era um dos subscritores do projeto de revisão do artigo 34 da Constituição, propôs que sôbre a matéria se ouvisse o Congresso dos juristas alemães (*Verhandlungen des 34 Juristentages*), o qual se reunia, nessa oportunidade (1926), na cidade de Colônia. A sua proposta foi aprovada pelo Reichstag, e o Congresso de Juristas Alemães, em resposta à consulta que lhe foi dirigida, entendeu não ser necessária a projetada revisão constitucional; entendeu, porém, que seria necessário regular em lei as normas a serem observadas pelas comissões de inquérito em matéria de juramento de testemunhas e de comunicação compulsória de documentos públicos (*"Archiv des Oeffentlichen Rechts"*, "Neue Folge", 12, 1927, págs. 123--130).

Na Holanda, o inquérito parlamentar foi regulado na lei de 5 de agôsto de 1850, modificada por diversos atos legislativos.

No seu texto atual, ou depois de modificado pela lei de 18 de março de 1948, não se consigna obrigação de comunicar documentos particulares, mas apenas documentos públicos. Assim, o art. 21 dispõe:

"O chefe do Departamento da Administração Geral autorizará a comunicação solicitada por escrito, pela Comissão, de documentos que se encontrem sob sua guarda ou sob a guarda de funcionários a êle subordinados".

Na Bélgica, o ministro da Justiça Tesch apresentou em 1864 um projeto de lei com o fim de regular o eexrcício do direito parlamentar de inquérito sôbre matéria de reconhecimento de podêres dos membros da representação nacional.

Na exposição de motivos, de que fazia preceder o projeto, escrevia o ministro da Justiça:

"L'exercice du droit d'enquête implique le pouvoir d'obliger les citoyens a comparaître et à rèpondre aux questions que leur sont adressées, le pouvoir de leur imposer la prestation d'un sé ment, le pouvoir enfin de réprimer les resistences illegitimes. Le succès de l'enquête ne peut en effet être abandonnée au bon vouloir des individus; les décisions des chambres doivent être pourvues d'une sanction réelle.

Or, la Constitution qui détermine les attributions des pouovirs, est également la charte des libertés individuelles, et elle place ces libertés sous la sauvegarde de la loi. La loi seule peut régler les droits que la Constitution garantit aux individus; la loi seule peut imposer à ceux-ci de nouveaux devoirs; les chambres ne peuvent donc seules, et en vertu de leur réglement, introduire des dispisitions obrigatoires pour les citoyens".

O projeto de 1864 e aprovado em 1865 pela Câmara dos Deputados não teve seguimento no Senado, e foi reapresentado em 1879, com a só modificação de tornar extensivas as suas normas a todos os inquéritos parlamentares, e não sòmente, como dispunha o projeto anterior, às questões relativas ao reconhecimento de podêres dos membros da representação nacional. O projeto, aprovado por ambas as Câmaras, converteu-se na lei de 3 de maio de 1880.

Nesta lei se dispunha que "A Câmara, a Comissão de Inquérito, assim como o

seu presidente exercerão os podêres atribuídos ao juiz de instrução pelo Código de Instrução Criminal".

Logo em seguida, entretanto, dispunha a lei que "Todavia, a Câmara tem o direito, cada vez que ordene um inquérito, de restringir êsses podêres".

O que concorre em abono da tese por nós sustentada de que, em última análise, os podêres constitucionalmente implícitos das comissões parlamentares de inquérito não incidem diretamente nelas, mas no Congresso, que por lei regula o seu funcionamento, ou em cada uma das Câmaras, se regulado no respectivo Regimento, a sua regulamentação é feita na própria resolução em que se autorize um inquérito e se organize a correspondente Comissão. E, em conseqüência, as comissões parlamentares de inquérito podem exercer apenas os podêres constitucionais implícitos que lhes forem transferidos ou delegados pela lei, pelo Regimento Intrno ou pela resolução da Câmara que ordenou o inquérito (Duguit, *"Traité de Droit Constitutionnel"*, 2.ª ed., vol. IV, pág. 400).

Nos Estados Unidos, ao passo que a Câmara dos Representantes entendeu que poderia regular o funcionamento das comissões de inquérito no próprio Regimento Interno, ao Senado pareceu que a matéria deveria ser objeto de regulamentação legal. Assim se fêz, com efeito, na seção 134 da lei de 2 de agôsto de 1946. Esta lei autoriza as comissões e subcomissões do Senado "a celebrar audiências, convocar funcionários, a exigir, mediante sanção, o comparecimento de testemunhas e a exibição de correspondência, livros, cartas e documentos".

De tudo quanto se relatou até agora decorrem várias conclusões, algumas das quais já foram referidas, convindo, entretanto, que tôdas elas sejam ainda uma vez explicitadas com o maior relêvo e de modo inconfundível.

I. Como os podêres que cabem à faculdade investigatória de ambas as Câmaras legislativas são podêres constitucionalmente implícitos, ou que decorrem da imputação constitucional ao Congresso da função legislativa, e, portanto, dos meios ou instrumentos necessários ao exercício dessa função, ou, como no caso do Brasil, de cláusula constitucional específica (Constituição, art. 53); e como, igualmente, sôbre o Congresso ou sôbre cada uma das suas Câmaras incide a titularidade daqueles podêres, que são por um ou por outra administrados, mediante lei, Regimento Interno ou resolução que institua, para cada caso, a Comissão de Inquérito, segue-se, necessàriamente, que as comissões de inquérito sòmente podem exercer os podêres que lhes forem delegados ou na lei ou no Regimento Interno ou nas resoluções que as organizarem. Os podêres de investigação, assim como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos, pertencem, assim, originàriamente às Câmaras legislativas, de que as comissões de inquérito, como as demais comissões parlamentares, são apenas órgãos e, assim, não exercem por direito próprio os podêres inerentes ao poder investigatório; êsses podêres incidem nas comissões de inquérito de modo indireto ou porque as Câmaras legislativas os transferem ou delegam àquelas comissões, que não poderão exercer mais ou maiores podêres que os a elas delegados, ainda que os podêres constitucionais implícitos tenham maior amplitude e mais dilatada compreensão do que os efetivamente delegados.

II. Os podêres delegados às comissões de inquérito o devem ser de modo expresso, definido e específico, outros não podendo ser deduzidos por analogia ou sob a alegação de que estão implícitos nos podêres expressamente enunciados.

Quando a lei, o Regimento Interno ou a resolução enumera os podêres que às comissões de inquérito é lícito exercer, é de necessária ilação que o intento da lei, do Regimento ou da resolução foi restringir a competência das comissões tão-sòmente ao exercício dos podêres consti-

tucionais implícitos que foram expressamente enumerados em qualquer daqueles instrumentos.

Seria, com efeito, extravagante que pudesse haver delegação implícita de podêres constitucionalmente implícitos.

A delegação implícita de pidêres implícitos tornaria, efetivamente, fútil ou desnecessária a delegação explícita de qualquer dêsses podêres, uma vez que se se admitissem como igualmente delegados tanto os podêres expressos quanto os podêres implícitos.

A admissão, de que na delegação de alguns podêres se compreendam incluídos outros podêres que não foram de modo expresso enunciados, tornaria supérflua, redundante e inútil a regulamentação do funcionamento e dos podêres das comissões de inquérito, pois estas passariam a exercer todos os podêres implicitamente atribuídos pela Constituição às Câmaras Legislativas no exercício do seu poder implícito ou expresso de proceder, diretamente ou por meio de comissões especiais, a investigações que lhes parecerem necessárias ao exercício das suas prerrogativas constitucionais de caráter legislativo.

III — Se no Congresso ou em cada uma das suas Câmaras incide, de modo direto, o poder de inquirir ou investigar, como poder auxiliar ou ancilar postulado pela função legislativa que lhes é imputada na Constituição, e, assim, cabe às Câmaras Legislativas o direito de administrar não só aquêle poder, como os podêres constitucionalmente implícitos indispensáveis ao exercício do poder de inquirir ou investigar; e como a colaboração dos indivíduos com as comissões de inquérito é compulsória e, portanto, suscetível de sanção a sua recusa infundada, o exercício da inquirição ou da investigação parlamentar pressupõe na Câmara que a autorizou o poder de restringir a liberdade individual e de criar obrigações aos indivíduos — parece-me fora de dúvida que os podêres constitucionais implícitos, parlamentares, devem ser objeto de lei especial, e que, assim, as comissões de inquérito só podem exercer os podêres que lhes hajam sido expressamente conferidos na lei, outros não lhes podendo ser atribuídos, seja no Regimento Interno, seja nas resoluções que venham a constituí-las ou organizá-las.

Em princípio, cada uma das Câmaras exerce de autoridade própria o seu poder de polícia apenas sôbre as coisas e as pessoas que se encontrem no recinto (tomada esta expressão no seu amplo sentido) reservado às suas deliberações, não podendo, assim, senão mediante o ministério da lei, estender aquêle poder aos indivíduos e às coisas exteriores àquele recinto. Ou, nas expressões de Hello (*"Du Régime Constitutionnel"*, 3.ª ed., vol. I, pág. 112):

Dans l'état de division de nos pouvoirs, chaque Chambre n'est que la partie d'un tout et n'a point en elle la plénitude de son être. La résolution qu'elle prend n'a de force exécutoire que dans l'einceinte soumise a la police et n'a d'action exterieur ni sur les choses, ni sur les personnes; elle n'aurait le droit ni d'appeler dèvant elle, ni d'interroger, ni de contraindre, ni de constater ces faits. Une loi est nécéssaire pour organizer son mode d'exécution et cette loi indispensable à l'exercice du droit d'enquête, peut et doit se faire".

Esmein, no seu *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 8.ª ed., revista por Nèzard, vol. 11, pág. 511, aprovou em todos os seus têrmos a tese de Hello, cuja procedência se torna inexpugnável se a considerarmos no quadro do direito constitucional positivo, não apenas no que toca ao princípio da divisão dos podêres, mas, de modo particular, à luz das garantias individuais asseguradas na Constituição.

Assim entendeu o Parlamento francês, apesar de incomparàvelmente mais amplos, pela sua preeminência no govêrno nacional, os podêres que poderiam ser legìtimamente presumidos como inerentes

à Câmara, mediante cuja confiança emerge e se mantém o Conselho a que a Constituição imputa o exercício do Poder Executivo.

Por entender necessária a forma de ato autênticamente legislativo para investir de determinados podêres as comissões parlamentares de inquérito, foi votada a lei de 1914, que se originou, precisamente, da exigência de Jaurès, presidente da Comissão de Inquérito no *affaire* Rochette, de que a essa Comissão fôssem conferidos os podêres atribuídos ao juiz de instrução pelo Cód. de Instrução Criminal.

No mesmo país, em plena situação revolucionária e por uma Assembléia que reunia nas suas mãos os podêres mais transcendentes e os mais plásticos, ou, do ponto de vista jurídico, o autêntico poder soberano, em tôrno do qual se haviam quebrado as cintas contendoras que em regime constitucional o disciplinam e limitam, domesticando as naturais tendências expansivas e discricionárias que lhe são próprias, por deliberação da Assembléia Constituinte, a lei de 1914 foi mandada incorporar na Codificação a que se procedeu das disposições legais relativas aos Podêres Públicos.

Nos têrmos do art. 141, § 2.º, da nossa Constituição, não pode comportar nenhuma dúvida, ou constitui uma evidência, diante de cuja cintilação se apagam as luzes intelectuais, por mais poderosas, que queiram medir-se com a sua intensidade, que uma lei é necessária e indispensável para que se possam investir nas comissões parlamentares de inquérito podêres que por qualquer modo interfiram na defesa dos direitos individuais. Dispõe, com efeito, o art. 141, § 2.º, da Constituição:

"Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

IV — De onde se há de concluir, de modo necessário e indisputàvelmente, que nenhuma obrigação de fazer ou não fazer se pode impor aos indivíduos senão sob a forma de ato autênticamente legislativo.

E como é indispensável, para o eficiente desencargo da missão confiada às comissões parlamentares de inquérito, tornar compulsória a colaboração dos indivíduos, particularmente no que toca ao seu testemunho sôbre os fatos sujeitos à investigação, torna-se claro, à luz do texto constitucional invocado, que os podêres das comissões, quando têm por objeto compelir os indivíduos a colaborar com elas, hão de lhes ser conferidos em lei.

E, mais ainda, aquêles podêres não podem ser inferidos, presumidos ou considerados como implìcitamente delegados; de outra maneira, a garantia do art. 141, § 2.º, da Constituição, seria ilusória, ineficaz ou destituída de sentido, particularmente se a confrontarmos com o princípio de que a ninguém é lícito ignorar a lei. Ora, as obrigações, se podem ser inferidas ou consideradas como implícitas, dispensariam a necessidade da lei para instituí-las, pois implícitas já seriam na própria Constituição, e, assim, se na lei que institui de modo expresso uma ou algumas obrigações, se podem ter como implícitas outras obrigações, aquela ou aquelas poderiam deixar de ser explícitas, e, assim, teríamos de admitir a conclusão, contrária ao texto constitucional expresso, de que os indivíduos poderiam ser obrigados a fazer ou deixar de fazer alguma coisa independentemente de lei, de qualquer lei ou de nenhuma lei.

Assim, o Regimento Interno de qualquer das Câmaras, ou a resolução em que uma delas institui comissão de inquérito, não pode deferir a esta comissão nenhum poder que já lhe não tenha sido outorgado em lei.

Alliás, é de justiça reconhecer que o Regimento Interno de nossa Câmara dos Deputados se limitou, quanto às comissões de inquérito, a reproduzir o que, em re-

lação aos seus podêres, dispõe a Lei n.º 1.597, de 18 de março de 1952.

V — Demais, em regime de limitação de podêres impõe-se o dever para o Govêrno e o direito para os indivíduos, de que os podêres implícitos sejam administrados com espírito de prudência e de moderação a fim de evitar, se se exagera a tendência de profetizar podêres implícitos, por mais remota que seja a sua natureza da índole dos podêres efetivamente delegados, que do princípio da limitação dos podêres não sobre nenhum conteúdo significativo, ou que êle se reduza do seu papel fundamental na estrutura do regime a simples função ornamental ou decorativa, sem outro alcance ou outra utilidade que de criar, na indiscriminada credulidade pública, a convicção de uma segurança a que não corresponderia nada de efetivo ou de concreto, o que seria pior, do ponto de vista do risco individual, do que se a Constituição silenciasse em relação às garantias individuais.

VI — Uma cláusula constitucional não é uma caixinha de segredos, de que os prestidigitadores extraem os mais heterogêneos objetos. Uma cláusula constitucional só pode conter, dos podêres que nela são aparentes, superficiais ou manifestos, os podêres que, embora não expressos, com aquêles se articulem necessàriamente, por fôrça da existência entre uns e outros de afinidades, não apenas de gênero, mas de espécie, ou por decorrerem os podêres não manifestos dos que foram expressamente enunciados, como da causa o efeito, do antecedente, o conseqüente, ou como do fim os meios indispensáveis para a sua realização. Presumidos podêres implícitos que não formam com os expressos uma cadeia orgânicamente contínua e indivisível, ou cuja continuidade não possa ser rompida senão mediante a fratura de um dos elos, resultam tão-sòmente de uma dedução falaciosa, em que a simples contigüidade é tomada como intimidade, meras relações de vizinhança, como significando familiaridade, ou a coincidência quanto a certos traços fisionômicos, como implicando a identidade entre caracteres mais específicos ou de natureza mais fundamental para a distinção dos indivíduos pertencentes ao mesmo gênero, a inserção na mesma família zoológica ou botânica, como razão suficiente para que se presumam relações de descendência ou de progênie.

Tal tipo de interpretação constitucional conduziria à inevitável conseqüência de que qualquer poder expresso poderia abrir no espaço constitucional a sua cauda vaporosa de cometa, infiltrando a sua luz equívoca na totalidade do tecido constitucional, tornando pràticamente impossível a demarcação, ainda que de modo aproximado, da área legìtimamente franqueada à sua irradiação.

Nesta hora ambígua e perplexa por uns tomada como aurora, e por outros com ocaso, em que no mesmo juízo se casam ou se identificam conceitos contraditórios, em que não sabemos se reina o estado de paz ou de guerra, em que direitos, outrora pacíficos, passam a ser objeto de agressões que se alegam legítimas, em que a pátria que se identificava, em outros tempos, como uma constelação de particularidades físicas, geográficas, históricas, psicológicas e sentimentais, passa a não ser senão uma constelação ideológica, e, portanto, destinada a acompanhar nas suas revoluções mais ou menos erráticas, como é do curso natural da história, a constelação com que é identificada; nesta hora em que não sabemos se o sistema de vida política, social e econômica da humanidade é o da iniciativa individual ou do socialismo do Estado; nessa ambigüidade e nessa indecisão, mãe comum das angústias individuais e das aberrações coletivas, no âmbito das relações domésticas de cada país, uma vez que nos mais espaçosos domínios das relações internacionais parece que o homem não poderá tão cedo exercer o contrôle da sua inteligência e da sua vontade, cumpre ser definida, de maneira mais precisa e mais coerente, a

nossa opção, não procurando conciliar o que é por natureza incompatível, nem pretender, a um só tempo, comer o bôlo e conservar o bôlo. Não podemos querer conservar um regime constitucional, se começamos por confundir os podêres, ou se não chegamos a estabelecer um regime de convivência pacífica, não sòmente entre os podêres do Estado, como entre êstes e os direitos individuais, de maneira que se mantenham entre si, em estado de equilíbrio, e se realize uma balança eqüitativa entre êles e os direitos e as garantias individuais. Não podemos querer a Constituição se a mutilamos de uma das suas partes essenciais, particularmente, quando da própria estrutura constitucional resulta, de modo manifesto, que as garantias individuais asseguradas na Constituição representam, precisamente, a razão, a um só tempo espiritual e política, que influiu nas providências constitucionais destinadas à medição concreta dos podêres e, assim à sua contenção dentro nas cintas de segurança destinadas a possibilitar de modo efetivo a paz na convivência entre o lôbo e o cordeiro, o que constitui uma das mais arrojadas experiências políticas que já tenham sido tentadas pela humanidade, embora por enquanto apenas restrita ao espaço atlântico da civilização ocidental.

VII — Ocorre, ainda, que em regimes como o nosso, as leis são feitas para os indivíduos e não êstes para elas. É indispensável, portanto, se a obrigação de conhecer as leis é imposta indiscriminadamente a todos os indivíduos, seja qual fôr o seu grau de instrução, que as obrigações que lhes são impostas nas leis possam ser lidas no seu texto, e não constituam profecias ou predições mais ou menos falaciosas, por cujas conseqüências hajam de responder os cidadãos, se a sua profecia não coincide com a profecia das autoridades incumbidas de aplicar a lei.

Assim, quanto à obrigação de exibir às comissões de inquérito documentos ou papéis particulares, pode-se afirmar de modo categórico que tal obrigação não existe, nem de modo expresso, nem de modo implícito, seja na Lei n.º 1.579, seja no Regimento Interno da Câmara, seja na resolução que instituiu a Comissão de Inquérito, de cujas atividades se cogita neste parecer.

Não só não foi expressamente delegado à Comissão, por qualquer daqueles instrumentos, o poder de compelir os indivíduos à apresentação de documentos ou papéis particulares, como dêles resulta, com obviedade manifesta, foi excluído aquêle poder, uma vez que se limitaram a lei e o Regimento Interno da Câmara a autorizar apenas a requisição de documentos públicos, autorização que não tem qualquer semelhança ou identidade com a de requisitar documentos particulares, e que, por ser inerente a cada uma das Câmaras, não precisaria de ser expresso. Assim, tornando expresso um poder, cuja explicitação era desnecessária, e omitindo o outro poder que, êste sim, teria necessàriamente de ser expresso, porque resultando em abreviar, diminuir ou suspender, em relação ao objeto do inquérito, direitos individuais insuscetíveis de dúvida razoável ou de fundada controvérsia, a lei e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados manifestaram o indubitável propósito de o excluir ou de o não delegar à Comissão de Inquérito.

II — Qual a fonte ou a origem dos podêres de investigação hoje correntemente reconhecidos às Câmaras Legislativas, nos países que adotaram Constituições em que os Podêres são separados e sujeitos a limitações constitucionais, particularmente no domínio tangencial à esfera dos direitos e garantias individuais?

Nos Estados Unidos, no período anterior à Constituição, as assembléias coloniais aplicavam os costumes estabelecidos pelo Parlamento da Inglaterra, em relação aos seus podêres e privilégios.

Inúmeros os casos, não só na época colonial, como nos primeiros tempos após a vigência da Constituição, em que as assembléias legislativas dos Estados Unidos, particularmente as locais, entenderam que a *common law* parlamentar da Inglaterra continuava a ser a fonte legítima e originária dos seus privilégios corporativos, assim como dos privilégios dos seus membros.

Ora, deveria parecer indiscutível, uma vez que se operara, em matéria constitucional, a substituição dos costumes constitucionais da Inglaterra por um regime de Constituição escrita, que a única e autorizada fonte dos podêres do Govêrno — Executivo, Legislativo e Judiciário — outra não poderia ser que a Constituição, tanto mais que nesta e por meio dela, dadas as amargas experiências de um passado recente, os homens que a formularam visavam, de modo principal, resguardar as liberdades individuais contra o exercício arbitrário do Poder, para o que o definiram e limitaram de modo preciso, e instituíram no Poder Judiciário uma instância em cuja extensão jurisdicional incidiriam os atos de govêrno, ainda os de caráter formalmente legislativo e se dotavam aquelas liberdades de medidas eficazes contra o abuso dos dois Podêres, de cuja amplitude de atribuições e métodos e processos de ação, insuscetíveis de serem rigorosamente precisados, era de esperar fôssem mais freqüentes os abusos, desvios ou, ainda que não maliciosos, os equívocos quanto à latitude das suas funções e ao modo constitucionalmente correto de exercê-las.

Ora, o Parlamento da Inglaterra não é limitado na sua autoridade pelos costumes constitucionais. Não está, em princípio, adstrito a se conduzir *intra legem;* pode também agir *contra legem* ou derrogar normas costumeiras ainda que de natureza fundamental (Hatschek, "*Englisches Staatsrecht*", vol. I, pág. 366).

Êle sempre se arrogou a competência de definir e exercer os seus próprios privilégios, seja por via geral, seja por decisões tomadas em cada caso ou em cada espécie.

Por sua vez, o Parlamento não reconhece sôbre os seus atos a jurisdição dos tribunais, e se gratifica com o direito de executar, por sua própria fôrça, decisões contra indivíduos que haja acusado de haverem violado os seus privilégios (Hatschek, "*Englisches Staatsrecht*", pág. 367).

Demais, o Parlamento inglês foi investido, por muito tempo, da dignidade ou prerrogativas de um autêntico Tribunal de Justiça. A princípio, como *Curia Regis*, e depois como Parlamento pròpriamente dito, os barões, bispos e outros dignitários, que constituíam no início uma espécie de Conselho do Rei, passaram, depois de várias vicissitudes históricas, a exercer os mais amplos podêres políticos, como o de autorizar os tributos necessários às despesas do Reino, e, igualmente, a de desempenhar funções de caráter estritamente judicial.

Era natural que depois de haver perdido as suas prerrogativas judiciárias em relação à maior parte das matérias sôbre as quais se estendia anteriormente a sua jurisdição, continuasse, entretanto, a retê-las no que tocasse mais de perto à sua independência e aos meios de assegurá-la ou de a defender quando não reconhecida, não só pelos seus membros, como por indivíduos estranhos à Corporação. Daí o direito, cuja amplitude reservava à sua própria discrição, de punir *for contempt*. Ora, é claro, além de qualquer dúvida, que o Parlamento inglês, quanto a êsse ponto, não poderia servir de modêlo ao Congresso dos Estados Unidos, nem de qualquer outro país que houvesse adctado Constituição do tipo da Constituição americana.

Não há identidade entre as duas instituições e porque, precisamente, os americanos, como os demais povos que a êles se seguiram na fundação, em cada país, de um regime de Podêres limitados, pretendiam libertar-se de um sistema em

que a discrição era atributo geral e essencial do Poder Soberano, é que optaram pela adoção de um regime de Constituição escrita, com o qual não poderia conviver, no mesmo espaço, um sistema de direito constitucional costumeiro, suscetível de derrogações arbitrárias por parte do Parlamento, ao estatuir, como se fôsse Côrte de Justiça, em relação aos casos que entendesse sujeitos à sua jurisdição.

Foi o que pretendeu significar o *justice* Miller, quando em Kilbourne *v.* Thompson, 103, U. S. 181, proferiu a decisão da Côrte Suprema, ao escrever:

"We are of the opinion that the right of the House of Representatives to punish the citizens for a contempt of its authority or a breach of its privileges can derive no support from the precedents and practices of the two Houses of the English Parliament, nor from the adjuged cases in which the English courts have upheld these practices".

Em outro tópico da decisão, o *justice* Miller referia que os podêres que a Câmara dos Comuns ainda se arrogava de punir *for contempt* tinha o seu fundamento no fato de haver sido no passado uma verdadeira Côrte de Justiça, investida de podêres especìficamente judiciários. Desmembrado o Parlamento em duas Câmaras, a dos Comuns e a dos Lordes, passaram para esta última as funções judiciais que até então incumbiam ao Parlamento.

C. S. Potts, na sua monografia — *The Inquisitorial and Contempt Powers of the Legislative* (*Selected Essays on Constitucional Law,* vol. 4, cap. 5, páginas 1.313-1.318) — contesta a opinião do *justice* Miller quanto a ser a Câmara dos Comuns uma Côrte de Justiça. Em todo caso, não deixa de reconhecer que a própria Câmara tem variado de opinião quanto aos seus próprios podêres ou como escreve Thomas Erskine May (*Law, Privileges,* 13.ª 101) : *"this claim, once firmly mantained, has latterly been virtually abandoned, although never distinctly renounced".*

Ora, o *justice* Miller não entendeu de afirmar que a Câmara dos Comuns era um tribunal, tanto que na mesma decisão afirmava:

"The House (of Cammons) is not a Court of law in the sense in which can alone be properly applied here" (103 U. S. 198).

O que êle entendia de dizer era que apesar de não ser uma Côrte no sentido próprio ou formal da expressão, havia durante tanto tempo exercido podêres de tão pronunciado caráter judicial, que, embora não fôsse mais um tribunal, não deixou de ser influenciada pelo fato de o haver sido, procurando conservar da sua antiga função certos podêres residuais de natureza judicial, aplicados, entretanto, a matérias mais congeniais com a sua função atual, de ordem exclusivamente política e legislativa.

O que o *justice* Miller procurava insinuar é que a Câmara dos Comuns continuara a se arrogar, até certa data mais ou menos próxima do nosso tempo, vários privilégios antigos, cuja extensão e compreensão talvez hoje não sejam mais justificáveis, não por ser ainda uma Côrte de Justiça, mas por nela não se haver de todo delido, com a supressão de funções de caráter eminentemente judiciário, o espírito ou a índole persecutória das antigas jurisdições, particularmente as de natureza penal, muito especialmente quando investidas em uma corporação de caráter político.

O fenômeno se dá não sòmente no domínio do espírito (social, político, etc.) como no domínio biológico, em que certos órgãos, depois de haverem perdido as suas antigas funções, insistem, entretanto, em subsistir, orgânica e funcionalmente, embora sob forma reduzida ou residual.

De onde, então, se originam os podêres das comissões parlamentares de inquérito? Foi a questão em tôrno da qual

os tribunais locais e federais dos Estados Unidos, depois de haverem vacilado a princípio e, em seguida, pela norma observada de modo estrito pela Côrte Suprema, de evitar a questão constitucional, quando o litígio possa ser resolvido por outros princípios, se esquivaram de enfrentar, acabando, entretanto, por dissecá-la, nas deciões culminantes relativas à matéria (Anderson *v.* Dann, 6 Wheat 204; Kilbourn *v.* Thompson, 103 U. S. 168; Marshall *v.* Gordon, 243 U. S. 521; United States *v.* Rumely, 345 U. S. 41; In re Chapman 166 U. S. 661; McGrain *v.* Daugherty 273, U. S. 135) e, particularmente, na mais recente decisão, proferida em 1957 pela Côrte Suprema em John Watkins *v.* United States (17 S. Ct. 1.173), em a qual o Tribunal compassou o inteiro campo de incidência do poder investigatório do Congresso, fixando, de maneira precisa, as suas múltiplas limitações constitucionais.

Nessa cadeia de decisões judiciárias, além de outros pontos que serão referidos mais adiante, ficou plenamente estabelecido que o poder investigatório do Congresso tem como única fonte, ou como fonte originária ou exclusiva, a Constituição, e que aquêle poder só pode ser exercido sôbre matérias compreendidas na jurisdição constitucional do Congresso, sendo, assim, a sua primeira e mais ampla limitação, a de que o poder de investigar não é um poder geral, indiscriminado e autônomo, mas um poder auxiliar ou ancilar da função legislativa do Congresso e que, em conseqüência, ao invés de ser de natureza lúdica ou esportiva, ou de não visar qualquer fim de utilidade específica, só se justifica o seu exercício quando, mediante a investigação, o Congresso tenha em mira tomar medida ou resolução que se compreenda entre as reservadas à sua específica função constitucional.

III — No caso, a Comissão Parlamentar de Inquérito pretende estender o seu exame a cartas particulares endereçadas pelo gerente-geral da "Shell" a um dos diretores da Organização "Shell" em Londres.

No caso Harriman *v.* Interestate Commerce Commission (211 U. S. 407-417), o juiz da Côrte Suprema Oliver Wendell Holmes pôs em dúvida o poder do Congresso de autorizar a Comissão a realizar um inquérito, caracterizado pela generalidade e a indefinição do seu objeto e de exigir das testemunha *"to disclose any facts, no matter how private, no mater what their tendency to disgrace the person whose attendance has been compelled"*.

Em 1921, o Senado americano determinou à Comissão Federal do Comércio (Federal Trade Commission) a realização de um inquérito sôbre o comércio e os preços do fumo. A Comissão intimou a American Tobacco Company a ordem de exibir os seus livros e arquivos. Pronunciando, desta vez, a opinião da Côrte Suprema, o mesmo *justice* Holmes, depois de considerar a ordem inadequada, refere-se mordazmente a *"fishing expeditions into private papers"* e que, confirmar os amplos podêres assumidos pela Comissão, seria *"sweep all our traditions into the fire"*.

E em todos os pronunciamentos da Côrte Suprema em relação ao poder investigatório do Congresso, a datar do caso Kilbourn, em cuja decisão relatada pelo juiz Miller, já havia referência, como limite àquele poder, de *"private affairs"*, *"the phrases* private affair, private papers *or* right of privacy *have been used to denote an area in which the power is constitutionally limited"* (Taylor, *"Grand Inquest, a Story of Congressional Investigation"*, ed. Simon and Shuster, New York, pág. 163).

Em 1926, a propósito das limitações constitucionais ao poder de uma agência administrativa — e os inquéritos parlamentares são, em última análise, de caráter administrativo, assim como a Comissão de Inquérito é uma agência administrativa da Câmara que a instituiu

(Hatschek, *"Englisches Staatsrecht"*, vol. I, § 102) o juiz da Côrte Suprema Sutherland enunciou, como medidas de proteção aos direitos individuais *"that against compulsory self-accusation, that against unlawful inquisitorial investigations"* (Jones *v.* Security Commission, 298 U.S. 28).

Jackson, no caso Board of Education *v.* Barnette (319 U. S. 624-642), sentenciado em 1943 pela Côrte Suprema, declarou de modo enfático: *"If there is any fixed star in our constitutional constellation, it is that no official, high or petty can prescribe what shall be orthodox in politics, nationalism, religion or other matter of opinion, or force citizens to confess by word or act their faith therein"*.

De tal importância foram os pronunciamentos acima referidos que Taylor (ob. cit., pág. 168) considera como sua conseqüência lógica a decisão da Côrte Suprema (United States *v.* Rumely, 345, U. S. 41) no rumoroso caso por ela julgado em 1953.

Em 1950, a Câmara dos Representantes determinou que uma Comissão de Inquérito investigasse *"all lobbiyng activities intended to influence, encourage, promote or retard leigslation"*.

Rumely era secretário executivo de uma organização denominada *Committee for Constitutional Government*. Esta organização tinha por finalidade principal a distribuição de livros e panfletos, que se limitavam a defender opiniões de caráter político e social. A Comissão exigiu que Rumely revelasse os nomes das pessoas que contribuíssem com pelo menos 500 dólares com o fim de influenciar de modo direto ou indireto, a legislação. Rumely se recusou a fazer a revelação, o que determinou, por solicitação da Câmara ao United States Attorney, a instauração de processo criminal *for contempt* contra a testemunha recalcitrante, que foi condenada a seis meses de prisão e à multa de $1.000,00.

O Tribunal de Apelação do Distrito de Columbia tornou sem efeito a condenação, e a Côrte Suprema confirmou a absolvição do acusado, sob o fundamento de que, se a Câmara havia ordenado a investigação de *lobbiyng activities*, a ela só estavam sujeitas as representações dirigidas diretamente ao Congresso, a seus membros ou às suas comissões.

A Côrte, mau grado a sugestão de Frankfurter, de que seria talvez oportuno enfretar a questão constitucional, relativa às limitações do poder investigatório das Comissões, evitou considerar de modo direto a questão constitucional, preferindo, como tem sido a sua prática mais ou menos uniforme, esquivar-se a pronunciamentos mais amplos, se o litígio pode ser decidido por princípios mais restritos.

Ao se propor a investigação da correspondência particular do gerente-geral da "Shell" do Brasil com um dos diretores da emprêsa homônima em Londres, a Comissão Parlamentar de Inquérito, se pretende tornar compulsória a apresentação das cartas em controvérsia, estará incidindo em abuso de poder, pois sôbre as cartas-missivas há um duplo direito — o direito do destinatário à sua propriedade e o direito do autor ao sigilo da sua correspondência privada. A carta-missiva é, assim, objeto de dois direitos concorrentes, não podendo o exercício do direito de um dos titulares lesar o direito do outro titular, nem podendo terceiro, particularmente se obteve a posse da carta por meios ilícitos, ser admitido a produzi-la em juízo, se o autor da carta se opõe à divulgação (François Geny, *"Les Droits sur les Lettres Missives"*, vol. II, pág. 14).

É certo que alguns autores, excluindo, embora o direito de terceiros a produzir em juízo cartas alheias cuja posse hajam grangeado de modo ilícito, admitem que os mesmos possam servir-se de cartas confidênciais que se encontrem lìcitamente em seu poder. É manifesta a incongruência de tal opinião, no que toca à segunda parte do argumento.

Se o terceiro não pode produzir em juízo, ou de outra maneira divulgar carta

obtida por meios ilícitos, é porque a sua posse, nestas condições, pressupõe a violação do direito de propriedade do destinatário ou do direito ao sigilo, de que é titular o autor da carta, e, assim, ainda detendo lìcitamente uma carta que lhe foi confiada pelo autor ou pelo destinatário, o possuidor de boa-fé não poderá divulgá-la sem autorização de ambos os titulares dos direitos fundamentais à carta-missiva.

Ora, se há um direito em causa, e, particularmente, um direito que diz de muito perto com a personalidade e a esfera das imunidades ou das prerrogativas destinadas a proteger a sua inviolabilidade, ou o direito de conservar para si ou para o círculo das suas relações a sua opinião, os seus pontos de vista, as suas apreciações e cogitações sôbre os rumôres, os fatos e as personalidades, que fazem desfazem e refazem a história, nem às comissões de inquérito, nem à Câmara que as instituir cabe o poder de devassar, por autoridade própria, êsse domínio que a lei só permite ser compassado pelo espectador, quando reserva para si e para a sua solidão as especulações e reflexões que revolvem no seu espírito ou que transcreve nas suas notas íntimas, ou para aquêles a que espontâneamente permite o acesso ao fôro dos seus julgamentos e à reserva de informações e de observações que haja acumulado.

Já em 1769 um juiz inglês advertia que: *"every man has a right to keep his own sentiments, if he pleasès; he has certainly a right to judge whether he will make them public, or commit them only to the sight of his friends"* (*Apud* Taylor, *"The Grand Inquest, a story of Congressional Investigations"*, pág. 161).

Em 1928, ao decidir a Côrte Suprema, sendo relator o *chief justice* Taft, que a quarta emenda à Constituição dos Estados Unidos, na qual se garante aos indivíduos a inviolabilidade da pessoa, papéis e efeitos contra *unreasonable searches and seizures*, aplica-se tão-sòmente às coisas nela mencionadas, o juiz Brandeis dissentiu da estrita interpretação da Côrte e declarou no seu voto que

"The makers of our Constitution sought to protect Americans in their beliefs, their thoughts, their emotions and their sensations" (Olmstead *v.* United States, 277 U. S. 438).

Pouco tempo depois o Congresso votou o *Communications Act*, de 1934, vedando na seção 605 que se produza perante a Justiça conversa telefônica captada mediante a solerte interferência de mecanismos destinados à sua gravação.

Em todo caso, a carta-missiva é objeto de um direito, tanto da parte do autor, como da parte do destinatário. Se assim é, ainda se admitindo que possa ser abreviado, diminuído e mutilado em casos excepcionais, é fora de dúvida que só o poderia mediante lei, no sentido formal da expressão, e não por ato de caráter apòcrifamente legislativo. Cada Câmara isoladamente, nem ambas as Câmaras conjuntamente, pode alterar, ab-rogar ou derrogar o direito vigente; êste, para ser modificado, exige o concurso das duas Câmaras e a sanção do presidente da República.

Ora, como já se viu, a Lei n.º 1.579, que regula as comissões de inquérito e enumera os podêres que lhes são delegados, não autoriza a produção compulsória de documentos ou papéis particulares: antes a exclui, quando se limita a permitir àquelas comissões a requisição de documentos públicos, silenciando quanto aos particulares.

No curto período em que Harding ocupou a Presidência dos Estados Unidos, vários membros do govêrno foram pùblicamente acusados de confundirem os seus próprios negócios com os do Estado. Harry Daugherty foi *attorney general*, de 1921 a 1924. No fim dêste período, chegaram ao conhecimento do Senado por intermédio de vários senadores graves irregularidades que haviam ocorrido no Departamento da Justiça. Requerida a

investigação congressional, o Senado considerou as denúncias como dignas de atenção e o inquérito como medida que poderia conduzir a convenientes iniciativas de ordem legislativa.

No curso do inquérito, a comissão expediu, dirigidas ao irmão do *attorney general,* Mally Daugherty, duas *sub poenas,* a de prestar o seu testemunho perante a Comissão e a *sub poena duces tecum* ou para exibir os livros de registros dos depósitos efetuados no Midland Bank of Washington Court House, de que era presidente, a datar de novembro de 1921, e também os comprovantes de tôdas as retiradas da importância de 25.000 dólares, durante o mesmo período.

Mally Daugherty não atendeu a nenhuma das *subpoenas.*

Diante da sua contumácia em comparecer perante a comissão, esta referiu o ocorrido ao Senado, que resolveu ficar o presidente da Casa autorizado a expedir ordem ao *sergeant-at-arms* de deter Mally Daugherty e trazê-lo à presença da comissão para responder às perguntas pertinentes à matéria do inquérito a lhe serem formuladas. Daugherty foi mantido em custódia em Cincinnati, Ohio, e antes de ser conduzido à presença da comissão, obteve *habeas corpus* da Côrte Federal de Distrito. Levado o caso à Côrte Suprema, esta considerou que a resolução do Senado estava entre as que eram da sua competência constitucional. A *sub poena duces tecum,* ou de trazer ao exame da comissão livros e outros papéis do Banco, a comissão se conformou em que não tivesse sido observada por Daugherty. O fato de não haver procurado tornar executória a referida *subpoena,* seja diretamente, seja mediante requisição à Justiça, demonstra que a comissão não estava bem segura do seu direito quanto àquela injunção.

IV — O poder de tornar compulsório o depoimento de testemunhas, assim como, quando por lei expressamente delegado (o que não é o caso), o poder de exigir a produção de documentos particulares, só é admitido às comissões de inquérito quando as perguntas formuladas às testemunhas ou os documentos solicitados são pertinentes aos fatos sob investigação ou têm relevância para êles. O poder da comissão é limitado pelo objeto ou pelo fato que foi encarregada de investigar, assim como o dever do informante de prestar as informações orais ou escritas solicitadas pela comissão só lhe pode ser impôsto quando relativas ou concernentes àquele objeto ou àquele fato.

A questão da pertinência ou da relevância é sumamente importante, não só do ponto de vista das garantias individuais, como do ponto de vista da seriedade e da eficácia da investigação. O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito.

Assim, nos Estados Unidos, *"the courts had uniformly held that when an individual is indicted for refusing to answer questions, it is up for the government prosecutor to prove that the questions where in fact pertinent to the purpose of the inquiry, and if the prosecutor is unable to do this,* there must be a verdict of "acquital" (Telford Taylor, *"The Grand Inquest, a Story of Congressional Investigations"* pág. 234, e a nota 29 ao capítulo VIII, onde vêm citadas as decisões a que se refere).

No livro, rico em informações, em o qual Ernest Eberling tratou copiosamente da história das comissões de inquérito, tanto na sua fase pròpriamente congressional quanto na fase de contrôle judicial sôbre alguns atos daquelas comissões, na parte da obra em que sintetizou o resultado do minucioso exame a que procedeu dos precedentes parlamentares e judiciários, escreve o autor:

"Refusal to obey demands of an investigation committee of either House of

Congress constitutes a contempt, provided the demands of the committee arise in the course of an investigations which either House has the power to make and the testimony or documents required are relevant to the subject matter of the investigation" (*"Congressional Investigations"*, pág. 383).

Na alentada monografia que dedicou às *Inquisitorial and Contempt Power of the Legislature*, publicada na "University of Pennsylvania Law Review", vol. 74, páginas 691-780, e depois reunida na grande coleção *Selected Essays on Constitutional Law*, vol. 4, págs. 1.311-1.385, C. S. Potts, que se manifesta radicalmente favorável à mais ampla extensão dos podêres das comissões de inquérito, escreve, quanto ao requisito de relevância das perguntas e dos documentos ao objeto específico da investigação:

"Notwithstanding its possible dilatory effect, the restriction of relevancy, reasonably applied, appears to be desirable and perhaps necessary to confine committees to the legitimate objectives of the inquiry authorized" (Potts, *"Selected Essays on Constitutional Law, compiled and edited a Committee of the Association of American Law Schools", Foundation Press*, Chicago, 1938, pág. 1.384).

Na decisão proferida em 1957 em John Watkins *v.* United States of America (77 U. S. Ct. 1.173), a Côrte Suprema, pela primeira vez, deixou de esquivar-se, como era a sua prática anterior quando podia decidir a questão por outro fundamento de mais estrita compreensão, à oportunidade de compassar minudentemente, em tôda a sua amplitude, a grave questão dos podêres outorgados às comissões parlamentares de inquérito e das suas múltiplas limitações constitucionais.

Trata-se de testemunha que se recusava a responder a um interrogatório por lhe parecer sem pertinência com o objeto da Comissão de Inquérito sôbre atividades antiamericanas.

Quanto a êste ponto, a Côrte Suprema estabeleceu, em têrmos precisos, que não constitui *contempt* a recusa de prestar informações que não tenham relevância para o objeto da investigação ou não lhe sejam pertinentes. Na decisão, a Côrte Suprema insistiu longamente sôbre o requisito de pertinência e relevância, e acabou por estabelecer, de maneira clara e precisa, que as testemunhas sòmente são obrigadas a responder às questões pertinentes ou relevantes ao objeto da investigação, e que o conceito de pertinência é um conceito jurisdicional, e não é diferente, nem *unrelated to the element of pertinency embodied in the criminal status under which the petitioner was prosecuted"* (77 U. S. Ct. 1.173, § 21).

E em seguida, depois de observar que a testemunha assume risco no decidir-se pela recusa fundada na impertinência ou na irrelevância da questão, conclui a Côrte Suprema que

"It is obvious that a person compelled to make this choice is entitled to have knowledge of the subject to which to interrogation is deemed pertinent. That knowledge must be available with the same degree of explicitness and clarity that the Due Process Clause requires in the expression of any element of a criminal offense. The vice of vagueness *must be avoided here as in all other crimes"* (77 U. S. Ct., pág. 1.190, §§ 26 e 27).

O requisito de pertinência e de relevância resulta do axioma de processo criminal, assim como do processo civil, de que ninguém pode ser incriminado, cu que não pode fundar a reivindicação de um direito, senão com fundamento em fatos definidos e concretos, suficientemente específicos e inequívocos, de maneira a poderem constituir objeto de investigação e de prova.

O nosso Cód. de Proc. Penal assim dispõe, art. 212:

"As pergntas das partes serão requeridas ao juiz, que as formulará às testemunhas. *O juiz não poderá recusar as*

perguntas, salvo se não tiverem relação com o processo", etc.

Por sua vez, o Cód. de Proc. Civil, artigo 158 exige que a petição inicial enuncie "O fato e os fundamentos do pedido com clareza e precisão, de maneira que o réu possa preparar a defesa".

Ora, as questões libeladas na resolução que instituiu e organizou a Comissão encarregada de investigar as atividades políticas dos grupos "Shell" e "Esso" são concebidas em têrmos vagos e indeterminados, ou constituem um amálgama de alegações genéricas e difusas, que não oferecem os necessários *standards* da precisão, indispensáveis para que se configurem as condições legalmente exigidas a fim de que possam constituir objeto de um processo de natureza judicial, e muito menos para que se tenha como satisfeita a exigência de que "A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso com tôdas as suas circunstâncias", etc. (Cód. de Proc. Penal, art. 41).

Ninguém poderá ser incriminado se a incriminação não consiste em atribuir ao incriminado ações suficientemente definidas, com especificação da sua natureza e das demais qualificações pertinentes ao *standard* do ilícito penal que lhe é imputado:

"In fulfillment of their obligations under this statute, the courts must accord to the defendants every right which is guaranted to defendants in all other criminal cases. Among these is the right to have available, through a sufficiently precise statute, information revealing the standard of the alleged offense"

"Part of the standar of criminality, therefore, is the pertinence of the questions propounded to the witness" (John Watkins *v.* United States, 77 S. Ct. 1.190, §§ 23 e 24).

Ora, a incriminação feita à emprêsa "Shell" e ao seu gerente-geral consiste em lhes argüir o exercício de atividades antinacionais, sem que se especifique como, de que modo e por que atos exerceram ou continuam a exercer as mencionadas atividades.

A Comissão de Inquérito solicitou ao gerente-geral da "Shell" a apresentação dos memorandos trimestais, de caráter exclusivamente informativo, que enviava a um dos diretores da emprêsa em Londes, porque teve presente a publicação de um dêles, ilicitamente subtraído do seu arquivo e publicado no periódico "O Semanário". Ora, o *memorandum* cuja publicação se fêz de modo ilegítimo não contém senão noticias de caráter econômico, financeiro e político, extraídas dos nossos grandes jornais, e algumas apreciações sôbre fatos de atualidade política e algumas personalidades que se destacavam nos quadros do govêrno no ou da liderança política on Brasil. Do documento em causa nada se pode induzir, ainda que sob o estímulo de um ânimo inquisitorial, ou sob a influência da lógica dos sentimentos e das emoções, tão numerosa em configurações, premissas, raciocínios e inferências de natureza puramente imaginativa, que possa ter relações com atividades antinacionais ou que sugira, da parte da emprêsa, qualquer intervenção em atividades políticas ou a prática de atos, ou uso do seu poder econômico para influir na modificação do sentido, do rumo ou da decisões legais relativas à exploração e à distribuição do petróleo em nosso País.

Do *memorandum* publicado a Comissão não poderia inferir que os outros divergissem do seu estilo e do caráter das suas informações e apreciações, tanto mais que se tratava de um dever de rotina, que o próprio gerente-geral espontâneamente se impusera, dadas a escassez, a imprecisão e a demora com que chegam ao exterior as notícias relativas ao Brasil.

Os documentos em questão não têm, assim, relevância para o objeto da investigação parlamentar e não são, de qualquer modo, a êle pertinentes.

Exigir a sua apresentação seria transformar a natureza do inquérito parlamentar, tornando-o difuso ou sem fronteiras definidas, ou envolvendo, com o simples propósito de expor às notórias inconveniências da publicidade indevida, juízos e apreciações, aliás destituídos de qualquer gravidade, sôbre acontecimentos e pessoas, e que nos referidos documentos se acham indissolùvelmente conglomerados com informações concretas, tôdas elas do domínio público porque extraídas de jornais, e tôdas elas, informações e apreciações, sem qualquer incidência, por mais remota, sôbre a matéria que a Câmara dos Deputados encarregou a Comissão de investigar.

V — É hoje indisputável que o poder de investigação reconhecido ao Congresso é um poder auxiliar ou ancilar do seu amplo poder de legislar. Assim, a Côrte Suprema em Kilbourn *v.* Thompson (103 U.S. 168), em Mac Grain *v.* Daugherty (273 U.S. 135) e, recentemente (1957) em John Watkins *v.* United States of America (77 U.S. Ct. 1.173).

Na última das suas citadas decisões, depois de afirmar que o poder de investigar é incidente no poder de legislar e, portanto, um meio ou instrumento destinado a tornar eficiente o desencargo da função legislativa, a Côrte Suprema continua "amplo como é êsse poder de investigação, não é, contudo, ilimitado. Nêle não se compreende o poder geral de expor os negócios privados dos indivíduos, a não ser que se justifique em têrmos da função do Congresso.

.....

Nenhuma investigação constitui um fim em si mesma; ela deve ser relativa e pertinente a uma tarefa legítima do Congresso. Investigações cujo fim seja apenas a afirmação do prestígio pessoal dos investigadores ou destinada a punir os investigados são indefensáveis" (77 U.S. Ct. 1.179, §§ 2, 6).

Discorrendo sôbre as comissões parlamentares de inquérito, à luz do art. 34 da Constituição de Weimar, Heinrich Lammers, antecipando-se às mais recentes decisões da Côrte Suprema dos Estados Unidos, escreve:

"A investigação nunca pode ser um fim em si mesma; ela deve sempre ter por fim a preparação de um ato da representação popular em conformidade com a Constituição" (H. Lammers, "Parlamentarische Untersuchungsausschüsse". em *"Handbuch des Deutschen Staatsrecht"*, sob a direção editorial de Gerhard Auschütz und Richard Thoma, vol. II, págs. 465-466).

Assim, é indispensável, para que se torne legítima a investigação parlamentar, se enuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade legislativa a que se destina. Se esta finalidade se presume em atenção à alta autoridade do Congresso, os tribunais, entretanto, na ressalva ou na defesa dos direitos individuais ameaçados ou violados, podem decidir, em face do contexto da resolução que designa o objeto do inquérito, que a investigação se destina antes a expor os negócios privados à indiscriminada e maliciosa curiosidade pública, do que a servir a um específico intento legislativo por parte do Congresso.

Como a Côrte Suprema decidiu, não só em Kilbourn *v.* Thompson (103 U.S. 168), como em John Watkins *v.* United States (77 U.S. Ct. 1.173), a investigação de negócios individuais é ilegítima se não tem relação com um definido propósito de ordem legislativa.

E, mais precisamente, a Côrte Suprema, em United States *v.* Rumely (345 U.S. 41), tornava explícito que "a mera aparência de finalidade legislativa não poderia justificar, em face do *Bill of Rights*, uma investigação congressional"

É, em todo caso, indispensável que, no medir os seus próprios podêres de investigação, a conduta do Congresso, para ser justificada, não resulte em romper a balança ou o equilíbrio que deve ser man-

tido entre os podêres de Govêrno e os direitos dos indivíduos, pois uns e outros são igualmente essenciais à estrutura constitucional do regime. Ou, na linguagem da Côrte Suprema dos Estados Unidos (John Watkins *v.* United States, 77 U.S. Ct. 1.185, § 12, *in fine*):

"Não podemos simplesmente presumir que tôda investigação congressional se justifica por conveniências públicas se pelo pêso que a estas se atribui vem a romper-se o necessário equilíbrio entre elas e os direitos individuais.

Para que assim procedêssemos teríamos de abdicar das responsabilidades que a Constituição investiu no Judiciário a fim de assegurar que o Congresso não interfira injustificadamente nos direitos concernentes *"to privacy, nor abridge his liberty of speech, press, religion or assembly"*.

Se o Congresso não tem um poder geral e indiscriminado de investigação, mas apenas o poder incidente na sua função legislativa e pertinente ao seu exercício ou de relevância para a introdução nas leis vigentes de modificação que o inquérito haja demonstrado serem necessárias, ou para a iniciativa de novas leis que preencham as lacunas da legislação em vigor, então há de seguir-se, de modo inquestionável e necessário, não só que a finalidade legislativa da investigação seja indubitável, como a individuação, no programa estabelecido pela Câmara para as diligências encomendadas às comissões de inquérito, do objeto preciso que há de ser pôsto em foco no processo investigatório.

Êste não pode transformar-se em devassa ou exame indiscriminado de testemunhas e documentos sôbre fatos indeterminados, tendências, opiniões e ideologias, como se as Câmaras Legislativas pudessem instituir as normas canônicas ou ortodoxas a cuja observância os indivíduos estivessem obrigados a conformar os seus juízos de estimação, as suas apreciações, os seus entendimentos ou a sua filosofia política em relação com o que o Congresso considerasse como sendo a adequada consideração do interêsse público e conforme ao "sentimento são" da maioria do povo ou da manifesta opinião da sua liderança.

De outra maneira, seria restabelecer, em outro tempo e em outro espaço, ambos inadequados a tal ressurreição, os tribunais populares do nacional socialismo, a cujo poder não se reconheciam outros limites a não ser as concepções e a autoridade do líder infalível, e outra inspiração que não coincidisse com o presumido sentimento são do povo, que, por hipótese, deveria estar sempre de acôrdo com a *Weltanschauung*, embora não formulada em têrmos precisos, do juiz irrecorrível que assumira a responsabilidade de decidir, de modo final, sôbre os destinos do povo, assim como sôbre as opiniões ainda que não articuladas, que pudessem ser presuntivamente imputadas a indivíduos, grupos ou corporações.

É, com efeito, de manifesta evidência que o inquérito, tal como o autorizado, não tem objeto definido, ou não se destina, para usar expressão da cláusula constitucional (art. 53) em que se tornou explícito entre nós o poder investigatório do Congresso, à apuração de *fato determinado*. A área adjudicada à competência da Comissão Parlamentar de Inquérito sôbre atividades políticas e antinacionais da "Shell" não tem limites, pelo menos aparentes, e o objeto da investigação é manifestado de modo difuso e dispersivo, de maneira a tornar possível que com êle se procurem articular quaisquer fatos, insuscetíveis de identificação precisa, e, particularmente, tendências, opiniões, conceitos e filosofias políticas, que nenhum Congresso, em regimes como o nosso, poderá submeter a exame, inquérito ou devassa, sem violar as explícitas e implícitas limitações constitucionais à sua autoridade.

Em uma coisa, porém, a resolução é clara. Ela autoriza a investigação de *atividades* e não de opiniões, e em parti-

cular "a ingerência dos mencionados grupos estrangeiros na política do petróleo do Brasil e o uso do poder econômico em detrimento dos interêsses nacionais".

Ora, *"atividades" antinacionais, "ingerência" de grupos estrangeiros na política do petróleo do Brasil* e *"uso do poder econômico em detrimento dos interêsses nacionais"* são têrmos que se referem explìcitamente a *atos* ou ações, não apenas ocasionais e singulares, mas dirigidos de modo intencional à finalidade que nêles se enuncia, e formando uma cadeira ou uma seqüência de atos, a que o fim ou o objetivo confere unidade, coerência e duração.

Se, assim, o inquérito é sôbre ações, atos ou fatos determinados, que atos e fatos são êstes, quando, como e em que circunstâncias ocorreram ou foram praticados?

A incriminação, ainda que a Comissão de Inquérito tivesse competência para fazê-la e proceder às conseqüentes investigações, deve fundar-se, para ser objeto de inquérito, na imputação de ações, atos ou fatos concretos, definidos quanto ao *standard* da sua criminalidade a fim de que, dêsse modo, se se arroga funções de caráter estritamente judiciário, se conforme às exigências do Cód. de Processo Penal, que a Lei n.º 1.579 manda seja observado, no que couber, às investigações parlamentares, e, mais importante, torne possível a defesa dos incriminados, defesa que só seria eficaz se precisadas de modo prévio as acusações, entretanto, formuladas, no requerimento subscrito por ilustres deputados, de maneira vaga, genérica e difusa.

Se a Comissão pretende exercer podêres de natureza judicial, o que não é adequado nem às funções constitucionais do Congresso, nem aos métodos de trabalho observados nas comissões parlamentares de inquérito, que ela, então, proceda de acôrdo com as exigências rigorosas impostas aos órgãos judiciários e garanta, na mesma extensão ou com a mesma amplitude, o direito de defesa assegurado aos indivíduos pelos tribunais perante cuja autoridade comparecem, não para serem incriminados por atos indeterminados, mas pela prática de ações precisamente configuradas, ou definidas, não só nos seus elementos materiais, como quanto aos seus aspectos formais, e circunstâncias por coordenadas que lhe designem, de modo inconfundível, a situação espacial e temporal, a propriedade ou a pessoa contra a qual foram intentadas ou praticadas.

Quando, onde, como e contra quem foram exercidas as pressões econômicas, a que se refere o libelo? De que modo e por intermédio de que processos e pessoas se tornou efetiva a ingerência das referidas emprêsas na política econômica do País e, particularmente, com o fim de mudá-la, na política relativa à exploração das nossas jazidas de petróleo e à distribuição dos derivados dêsse mineral?

São questões, tôdas estas, cujas respostas devem constar, com precisão na peça ou no libelo em que se formulam as incriminações. De outra maneira, o inquérito se transformaria em uma devassa sòmente mediante cujos resultados se haveria de formular a incriminação, quando, ao contrário, a incriminação em têrmos inequívocos é que deve preceder à instrução criminal, não só para limitá-la aos fatos incriminados, como para assegurar ao incriminado as condições necessárias à sua defesa.

Em particular cumpre estranhar que em um inquérito que tenha por fim apurar a ingerência de emprêsas estrangeiras na política nacional mediante o uso do poder econômico, não se haja estendido aquêle inquérito a pessoas que tenham sido influenciadas por tais emprêsas e, particularmente, as que hajam sido objeto da aludida pressão econômica. Em que fatos se revela aquela influência, quais os atos de pressão ou de corrupção praticados por aquelas emprêsas,

ação que só poderia ter eficácia se exercida sôbre as agências centrais incumbidas de formular a política nacional relativamente à exploração dos recursos naturais do País?

Discorrendo perante a "Association of the Bar of the City of New York", quando ainda se prolongava no Senado dos Estados Unidos o inquérito congressional sôbre atividades antiamericanas, Sir Hartley Shwcross, "ex-attorney general of the United Kingdom e chairman of the Council of the Bar of England", dizia, a propósito da atitude da opinião pública do seu país em relação a inquéritos parlamentares:

"Public opinion in England would never tolerate public inquisition save in a particular and excepcional case, certainly never with a roving Commission to inquire into peoples political and other beliefs".

E assim continuava:

"There are now and again in my country, as for all I know, there may be in yours those factious and selfseeking persons who propound policies and express views which are inimical to mutual cooperation and confidence between us. When we hear these harsh and strident tones — in whatever brief authority their speakers are dressed — we must not be misled into believing them to be the authentic voices of our respective peoples".

É certo que o Congresso nos merece a maior consideração, que a êle, quando convocados, não devemos esquivar o concurso do nosso testemunho e que devemos obediência às suas injunções, se expedidas nos têrmos de sua autoridade constitucional; não é menos certo, porém, que o Congresso, por sua vez, não deve usar dos seus podêres com a finalidade de nos expor a infundadas suspeitas e imputações injuriosas, nem transpor os limites da esfera constitucional reservada à nossa intimidade, a nossas liberdades de iniciativa e de convicção, aos juízos de valor que somos livres de formular, para o nosso próprio uso ou na esfera das nossas amizades ou relações, sôbre os problemas, as personalidades, os acontecimentos e os rumôres do dia.

Ou, nas expressões da Côrte Suprema dos Estados Unidos, a propósito da conduta, em caso concreto, da Comissão do Senado sôbre atividades antiamericanas:

"It is unquestionably the duty of all citizens to cooperate with the Congress in its efforts to obtain the facts needed for intelligent legislative action. It is their unremitting obligation to respond to subpoenas, to respect the dignity of the Congress and its committees and to testify fully with respect to matters within the province of proper investigation. This, of course, assumes that the constitutional rights of witness will be respected by the Congress as they are in a court of justice" (John Watkins *v.* United States, 77 S. Ct. 1.178, §§ 7 e 9).

Não se contesta a utilidade, a conveniência e, mesmo, a necessidade das comissões parlamentares de inquérito. Na era dinâmica, como é a nossa, em que a legislação se torna cada vez de maior complexidade, em que problemas de ordem técnica, dos mais remotos à compreensão do homem comum, e graves questões de caráter econômico e social se impõem à atenção do legislador, é natural que êste procure entrar em contato direto com aquêles problemas e com essas questões, instalando ao lado do recinto destinado às deliberações legislativas um *forum* em que se possam manifestar opiniões, em que se sugira, se debata, se proponha e, mais importante, se reúnam, se apurem e se confiram as mais variadas informações com o fim de orientar, indicar e estimular a iniciativa de novas leis ou a modificação, por insuficientes, defeituosas e, muitas vêzes, nocivas ou pouco acertadas, das leis em vigor.

Estamos ainda na infância no domínio da investigação parlamentar. O êxito,

no presente, e, no futuro, a prosperidade dessa instituição dependerá da sabedoria com que fôr administrada, do cuidado em não lhe querer atribuir funções que lhe são impróprias, alcance incompatível com a índole do seu processo, e, sobretudo, moderação e *fair play* no exercício dos podêres que lhe são inerentes, de maneira a criar, em atmosfera tão propícia a tensões emocionais, o espírito de confiança e de lealdade, sem o qual não encontrará a colaboração que lhe possa ser de utilidade, a colaboração entusiástica, desprevenida e de boa-fé, a única colaboração suscetível de produzir resultados e contribuições efetivamente dignos de serem aproveitados.

Por êsse motivo, na própria Inglaterra o inquérito parlamentar, sob a sua forma tradicional, vai caindo em dessuetude, substituídas as antigas comissões parlamentares pelas *Royal Commissions*, compostas de técnicos ou pessoas particularmente informadas sôbre os assuntos a serem investigados, e em relação às quais não se abre oportunidade de exercer-se a influência das emoções e das ideologias políticas, sempre preferindo as *Royal Commissions* à imposta mediante sanções, a colaboração voluntária, por constituir aquela modalidade de colaboração talvez a mais antipática, a mais suscetível de provocar resistências, atitudes ambíguas ou reticentes, ou de prejudicar a franqueza, a veracidade e a abundância de informações necessárias ao êxito da investigação (John Watkins, 77 S. Ct. 1.181).

A. B. Keit assim se pronuncia, em relação às comissões parlamentares de inquérito, na 1.ª edição do seu livro sôbre o direito constitucional da Inglaterra:

"Committees of inquiry of either House are comparatively recent inventions, one having been used in 1689 to investigate the conduct of the war in Ireland; that of 1855 as to the Crimean War caused the resignation of the Ministry, and, when Lord Palmerston took office and decided to appoint the commission, his action was strongly objected to by some members of the victorious opposition, Mr. Gladstone resigned in protest at its being appointed. His view was that such an investigation was incompatible with real confidence on the part of the Houses in the Ministry, but this is too high a claim where inquiry relates to past as opposed to current events. The power to insist on evidence on oath was only conceded in 1871. Modern practice prefers either royal commissions appointed by the Government as for inquiry into the Boer War (1902), into ritual illegalities in the Church of England (1904), on the poor law (1905), on the railway dispute (1909), &c.: of (2) for criticism on war, commissions set up under special Act, as in the case of the Dardanelles and Mesopotamia in 1916; or (3) inquiries by special tribunals to which full powers are given as to compelling evidence on oath set up under a resolution of both Houses on a matter of urgent public importance. The advantages of this mode of procedure were conspicuously seen in 1936 when the disclosure of budget terms was investigated in this way, and the resignation of Mr. J. H. Thomas eventuated as the outcome of the report then made" (A. B. Keit, *Constitutional Law*, 7.ª edição pág. 94).

VI — Nesta altura emerge uma outra questão que, pela sua relevância, a sua gravidade e as íntimas conexões em que está com a definição constitucional dos Podêres do Govêrno, merece ser submetida ao teste do seu confronto com a Constituição.

A resolução da Câmara, em a qual foi libelada a missão ou o encargo cometido à Comissão de Inquérito sôbre as atividades dos grupos "Shell" e "Esso", constitui, no fundo, uma incriminação, por mais vagos ou indeterminados que sejam os seus têrmos, assim daquelas emprêsas como dos seus representantes, aos quais são atribuídos atos de caráter evidentemente criminal, ainda que se os não qualifiquem de modo pre-

ciso e conveniente e não se defina, como de rigor, o *standard* da sua criminalidade.

O certo, porém, é que nenhuma comissão parlamentar de inquérito poderá convocar indivíduo algum para o fim de indiciá-lo ou para que responda a incriminações que lhe sejam feitas, ou na própria resolução que institui a comissão, ou de outro modo, mesmo no caso em que a incriminação procure dissimular-se, sob a aparência do exercício de um poder incidente no mais largo propósito de recolher informações para fins legislativos, desde que, de modo manifesto, como no presente caso, ela constitui, entretanto, a finalidade predominante, senão exclusiva, da investigação.

A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá solicitar e mesmo constranger, mediante as sanções legais, uma pessoa a lhe prestar testemunho ou informações sôbre o objeto de inquérito de que foi encarregada; não poderá, porém, convocá-la para o fim de a ouvir sôbre atividades criminais que lhe sejam imputadas, particularmente quando tais atividades são expressamente libeladas na resolução que institui a Comissão com o fim precípuo, o único escopo e a finalidade exclusiva da investigação.

A Constituição não atribui, nem de modo explícito, nem de modo implícito, a qualquer das Câmaras ou às comissões de inquérito a que elas deleguem os seus podêres constitucionais de investigação, nenhuma função de natureza estritamente judiciária, como a de indicar, incriminar e processar indivíduos que, por disposição constitucional expressa, não se encontrem sob a sua jurisdição.

É esta função uma prerrogativa da Justiça, assim como dos indivíduos a de serem incriminados e processados perante jurisdições formalmente judiciárias, subjetivamente e objetivamente judiciárias, judiciárias pela qualificação específica das pessoas que a lei investe da autoridade de incriminar e processar, e objetivamente, pelo processo de caráter rigorosamente judicial, com as garantias, as cautelas e os recursos que lhe são próprios.

Dir-se-á, porém, que a Comissão não pretende submeter os incriminados ao seu próprio julgamento ou ao julgamento da Câmara, de que é delegada. Se não pretende julgar, pretende, entretanto, reunir provas, concatenar evidências, proceder a exame e interpretação de documentos, e, assim, praticar todos os atos de que se compõe a instrução criminal, na sua acepção formal e técnica. Ora, esta função está confiada a outro poder.

O inquérito parlamentar, como de evidência, há de limitar-se aos objetos ou às matérias que pertencem à jurisdição do Congresso e destinado — porque, como já observamos, não é um fim em si mesmo — a constituir, pelos seus resultados, objeto de atos posteriores, compreendidos na competência do Congresso. Ora, que atos, compreendidos na sua competência poderia o Congresso praticar, se a Comissão de Inquérito lhe apresenta, sob o título apócrifo de investigação parlamentar, uma real, embora formalmente inautêntica, instrução criminal em que o incriminado se dissimula sob a denominação de testemunha?

Em Kilbourn *v.* Thompson (103 U. S. 168) a Côrte Suprema dos Estados Unidos estabeleceu como fora de dúvida que fugia à competência da Câmara dos Representantes instituir inquérito relativo a um caso de falência, em cujo acervo havia interêsse da Fazenda federal. Ao proceder à investigação, dizia o Tribunal:

"The House of Representatives not only exceded the limit of its own authority but assumed a power exercised by another branch of the government, because it was in its nature clearly judicial".

Em John Walkins *v.* United States (77 S. Ct. 1.181) a Côrte Suprema, na sua decisão, observa que:

"Investigations conducted solely, for the personal aggrandizement of the ininvestigators or to punish those in vestigated are indefensible".

Se a Comissão entendesse de se transformar em Câmara de Instrução Criminal seria necessário e indispensável que o seu processo de investigação fôsse rigorosamente, formalmente e tècnicamente judicial, e não apenas análogo, afim ou aparentado ao autêntico processo judicial.

Sôbre o que, porém, não pode subsistir dúvida razoável é que a investigação, de que no momento cogitamos, não se propõe, nem de modo direto, nem indiretamente, nem na superfície, nem nas entranhas da linguagem em que se traduz o seu objeto, a servir de meio ou de instrumento a qualquer providência ou promoção legislativa ulterior; a sua finalidade, não só confessada, como implícita, é incriminar e reunir as provas necessárias a justificar a incriminação.

Já acentuamos várias vêzes que a incriminação, ainda feita na instância competente, que é exclusivamente a judiciária, há de caracterizar o crime nos têrmos em que definido no Cód. Penal, e enunciar as condições de tempo, de lugar e de pessoas, na conformidade do que dispõe o Cód. de Proc. Penal.

Ainda, portanto, que à Comissão de Inquérito, ora em funcionamento na Câmara dos Deputados, fôsse lícito o exercício do poder de incriminar, o que não se verifica, porque êsse poder não é de natureza congressional, mas imputado, todo êle ou em tôda a sua extensão, a órgão formal e especificamente de caráter judiciário, ainda assim tal incriminação se deveria ter como inepta, no sentido de não atender às exigências formais e materiais das leis que lhe prescrevem os modos ou os têrmos em que deve ser produzida para que se a possa considerar como objeto da instrução criminal.

VII — Se é de incriminação que se trata, nenhuma pessoa é obrigada a depor contra si mesma, nem a fornecer à autoridade que a incrimina os papéis ou documentos em que ela suspeite se encontre comprovada a incriminação.

O princípio é universalmente reconhecido, e a quinta emenda à Constituição dos Estados Unidos prescreve que:

"No person ..... shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself".

Esta garantia assegurada ao acusado, embora não expressamente enunciada na declaração de direitos individuais, deve considerar-se incluída entre as garantias constitucionais asseguradas a brasileiros e a estrangeiros residentes no Brasil, pois a Constituição, art. 144, dispõe que "A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota".

Por sua vez, o Cód. de Proc. Penal estipula:

"Art. 185. O acusado que fôr prêso, ou comparecer, espontâneamente ou em virtude de intimação, perante a autoridade judiciária, no curso do processo penal, será qualificado e interrogado.

Art. 186. Antes de iniciar o interrogatório, o juiz observará ao réu, que, embora não esteja obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas, o seu silêncio poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa".

E no art. 198 dispõe o mesmo Código:

"O silêncio do acusado não importará confissão, mas poderá constituir elemento para a formação do convencimento do juiz".

A garantia constitucional e legal assim conferida ao acusado evoluiu de

duas grandes nebulosas que, só com o tempo, se condensariam nos têrmos precisos em que veio a se cristalizar o seu atual enunciado. A cláusula 38.ª da Magna Carta estipulava, em têrmos gerais:

"No bailiff upon his bare word without credible witness is to send a man to trial".

Na decretal do papa Gregório IX, relativa a questões de direito canônico, se dizia que "não era lícito recorrer a torturas a não ser no caso em que já houvesse provas contra o acusado".

No direito canônico, assim como na *common law* da Inglaterra vigorava a regra de que se a acusação fôsse apoiada por testemunhas ou pela fama ou rumor público, o acusado deveria ser interrogado, e o seu silêncio valeria como confissão. A Inglaterra era, então, teatro da luta pelo poder, assim entre o rei e os comuns, como entre católicos, anglicanos e puritanos. Os tribunais eclesiásticos afirmavam a sua jurisdição não só sôbre o clero e as matérias eclesiásticas, como também se arrogavam o poder de punir heresias, *enormities* e outras ofensas cometidas por leigos. No julgamento de tais imputações, as autoridades eclesiásticas administravam o *oath ex office*, por fôrça do qual os acusados jurariam que eram inocentes, sendo, entretanto, obrigados a responder a perguntas que lhes fôssem formuladas. Abolidas pelo Parlamento a "Court of High Commission" e a "Star Chamber", a onda de reformas revolucionárias que determinou a extinção dessas jurisdições extraordinárias se fêz sentir no processo de *common law*, restabelecendo a antiga regra de que ninguém poderá ser obrigado a produzir a primeira evidência contra si mesmo, ou a de que a ninguém poderá o juiz compelir a testemunhar contra si próprio.

O princípio transpôs o Atlântico, passando a vigorar nas colônias americanas, de maneira que no comêço do século XVIII fazia parte da *common law*, assim na Inglaterra, como nos Estados Unidos, a segurança de que a nenhum indivíduo criminalmente processado se poderia exigir que a si próprio se incriminasse.

Será, porém, que a garantia se aplique, igualmente, no processo de investigação parlamentar?

Remontando-se à razão histórica do privilégio, não pode deixar de ser afirmativa a resposta, pois êle se destinava, precisamente, à proteção do acusado no caso em que fôsse submetido a jurisdições de caráter político e eclésiástico.

Na investigação ordenada pelo Congresso sôbre o Banco dos Estados Unidos, os diretores, intimados a depor, escusaram-se de o fazer, alegando que, dada a sua função no Banco, eram êles, por igual, partes no processo.

A Comissão de Inquérito, associando-se a minoria ao ponto de vista externado pela maioria, decidiu que

"It is a human rule to be found in criminal law, which declares that no man shall be compelled to incriminate himself, and one which this Committee would be unwilling under any circumstance to deny".

O uso pelo presidente Jackson, além de qualquer medida razoável, do *spoil system*, determinou que a Câmara dos Representantes organizasse uma Comissão de Inquérito para o fim de investigar a integridade e a eficiência do ramo executivo do Govêrno. Prontamente, a Comissão requereu ao presidente a lista de todos os funcionários civis nomeados sem aprovação do Senado. Na sua resposta à Comissão, o presidente, sem aludir ao caráter constitucional do privilégio, invocou-o, entretanto, nestes têrmos explícitos:

"You request myself and the heads of the Departaments to become our own accusers, and to furnish the evidence to convict ourself. If you either will not make specific accusation, or if, when

made, you attempt to establish them by making free men their own accusers, you will not expect me to countenance your proceeding".

Em 1857, o Congresso aditou a lei em que se prescrevia a punição de testemunhas que se recusassem a acatar as *subpoenas* emanadas das comissões de inquérito para perante elas comparecer e prestar depoimento. Na lei, porém, se declarava que nenhuma testemunha *"shall be held to answer criminally in any court of justice... for any fact or act touching which he shall be required to testify before either House of Congress".*

A primeira decisão judicial (1844) que teve como objeto a apreciação dos limites da investigação parlamentar foi a proferida pelo juiz Daly e nela se declarou que nenhuma testemunha, convocada por Comissão Congressional de Inquérito, pode ser compelida a responder a interrogatório tendente a incriminá-la.

Em 1871 a questão foi, igualmente, suscitada em Massachussetts perante a Comissão designada pelo Senado local para investigar denúncias de corrupção de membros da polícia estadual.

Uma testemunha, havendo sido interrogada se havia corrompido, mediante dinheiro, um *constable,* declinou de responder sob o fundamento de que não era obrigada a concorrer com o seu testemunho em processo destinado a incriminá-lo. Detido *for contempt* pela polícia do Senado, foi sôlto por ordem de *habeas corpus.* A Côrte Suprema de Massachussetts decidiu unânimemente que a testemunha podia usar o privilégio constitucional relativo a *self-incrimination* ainda no *forum* das comissões congressionais de inquérito.

Em 1879 uma comissão de inquérito designada pela Câmara dos Representantes para investigar o "State Department" convocou um ex-cônsul em Xangai, mediante a injunção de apresentar para exame os livros e arquivos do Consulado. Stewart invocou contra a *subpoena* o privilégio constante da 5.ª emenda à Constituição. A comissão considerou o argumento digno de ser examinado sèriamente e, assim, deferiu a questão ao parecer da sua comissão judiciária. Esta, por unanimidade, se pronunciou no sentido de que o privilégio constante da 5.ª emenda podia ser útilmente invocado perante Comissão Congressional de Inquérito.

Na última decisão em que, pela primeira vez (1957) foi submetida ao exame da Côrte Suprema a questão dos podêres das comissões congressionais de inquérito, com tôdas as suas múltiplas implicações constitucionais, o Tribunal decidiu que

"The Bill of Rights is applicable to investigations as to all forms of governmental action. Witnesses can not be compelled to give *evidence against themselves. They cannot be subjected to unreasonable search and seizure. Nor can the first Ammendment freedoms of speech, press, religion or political belief and association be abridged"* (John Watkins *v.* United States, 77 U. S. Ct. 1.179).

O fato de haver uma testemunha declinado de fornecer quaisquer informações à Comissão de Inquérito em relação a ações criminosas que lhe hajam sido imputadas, sem prévio fundamento em qualquer elemento de prova colhido aliunde, não significa, nem pode significar, a confirmação das faltas penais que lhe sejam atribuídas. A própria imputação, feita de modo prévio, *a priori,* ou por hipótese, denuncia, seguramente, o caráter tendencioso e parcial da Câmara ou da Comissão, e, assim, se o incriminado declina de responder ao interrogatório ou de apresentar os documentos particulares que lhe são requeridos, a sua conduta encontra justificativa, não no seu sentimento ou convicção de culpa, mas no temor, suficientemente justificado, de que a pre-

venção revelada pelo ato incriminatório dê lugar a interpretações do mesmo tipo tendencioso e parcial, manifestado no ato de incriminação.

A regra, por óbvias razões, deve se aplicar de modo mais liberal no processo de investigação parlamentar do que no processo técnica e formalmente judiciário. Em primeiro lugar, ao contrário do que se passa na instrução criminal, nas comissões de inquérito parlamentar o objeto da incriminação é concebido em têrmos vagos, gerais ou indeterminados, sem as qualificações exigidas no processo penal para caracterizar o fato e definir o seu *standard* de criminalidade.

Demais, o Tribunal é de caráter político, não se conformando de maneira estrita com as regras técnicas da interpretação das provas, podendo, assim, qualquer informação do incriminado que, porventura, possa ter alguma relação, ainda que remota, com o fato que lhe é imputado, ser utilizada para justificar *a posteriori* uma acusação concebida *a priori*, ou de maneira hipotética ou preventiva.

No processo criminal, o acusado sòmente sofre o interrogatório do juiz depois que já foram procedidas as investigações policiais e quando, talvez, já tenham sido obtidas na fese judiciária da instrução outras provas ou evidências, capazes de concorrer, apesar do silêncio do acusado, para o convencimento do juiz.

Finalmente, o nosso Cód. de Proc. Penal prescreve, de modo explícito, que a recusa do acusado a responder o questionário do juiz não induz confissão da autoria do fato que lhe é imputado (Cód. de Proc. Penal, art. 198).

VIII — Poderá, porém, a Comissão de Inquérito proceder por seus próprios meios a busca e apreensão dos documentos requeridos ao incriminado? A resposta, ainda neste caso, há de ser negativa.

Comentando o art. 34 da Constituição de Weimar, em o qual se conferiam os mais amplos meios à investigação parlamentar, mediante comissões especiais, Anschütz, veterano dentre os jurisconsultos alemães especializados no direito público e, particularmente, no direito constitucional do seu país, escrevia a propósito da questão que acabamos de nos propor:

"Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.

A busca e apreensão é um instituto especìficamente de direito processual. A investigação parlamentar não é uma investigação de natureza criminal.

"Assim, portanto, quando o item 3 do art. 34 da Constituição prescreve que às investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito se aplicarão, no que couber ou no que fôr adequado (*sinngemäss*), as normas do direito processual penal, deve entender-se que tal aplicação só é legítima no que fôr apropriado à índole especial, ou ao caráter excepcional da investigação parlamentar.

Seria, portanto, não *sinngemäss* (de acôrdo com o sentido específico das investigações parlamentares), mas *sinnwidrig*, ou contrário a êsse sentido, re mover, tal qual, ou sem qualquer modificação ou adaptação para o processo de inquérito parlamentar, instituto de caráter tìpicamente judiciário. A investigação parlamentar não é uma investigação criminal" (Anschütz *Verfassung des Deutschen Reichs*, 14.ª ed., 1933, págs. 222-223).

Manifestam-se no mesmo sentido Lammers, na monografia que teve por objeto as comissões parlamentares de inquérito (em *Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, vol. II, pág. 471) e Giese, nos seus comentários à Constituição de Weimar (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 8.ª ed., comentário ao art. 34).

Na já tantas vêzes mencionada decisão da Côrte Suprema dos Estados Unidos no caso John Watkins *v.* United States (77 S. Ct. 1.179), proferida em 1957, se registra, no exame a fundo a que procedeu aquêle Tribunal dos podêres congressionais de investigação, que

"Nor is the Congress a law enforcement or trial agency. These are functions of the executive and judicial departments of government".

A busca e apreensão, se a Comissão entender que tenha cabimento, deverá ser requisitada por ela à autoridade judiciária competente.

Há, porém, relativamente à busca e apreensão, uma exigência preliminar que se aplica às mesmas autoridades judiciárias que a ordenam por iniciativa própria e, portanto, com maior razão se requisitada por qualquer agência ou departamento do govêrno.

Tal exigência se encontra formalmente consagrada na 4.ª emenda à Constituição dos Estados Unidos, em cujos têrmos é enunciada de modo preciso e categórico:

"The right of the people to be secure in their persons, houses, papers and effects against unreasonable searches and seizures".

Tal garantia, dados os têrmos gerais do art. 144 da Constituição, deve ter-se por incluída entre as expressamente asseguradas no art. 141.

Cooley assim discorre sôbre a necessidade para que a busca e apreensão seja legítima de que a suspeita em que procura se justificar seja fundada em evidências capazes, só por si, de convencer o magistrado da sua procedência, pois suspeita que não tenha apoio naquelas evidências é, em si e por si mesma, insuficiente para legitimar a diligência:

"But as search-warrants are a species of process exceedingly arbitrary in character, and which ought not to be resorted to except for very urgent and satisfactory reasons, the rules of law which pertain to them are of more than ordinary strictness; and if the party acting under them expects legal protections, it is essential that these rules be carefully observed.

In the first place, they are only to be granted in the cases expressly authorized by law; and not generally in such cases until after a showing made before a judicial officer, under oath, that a crime has been committed, and that party complaining has reasonable cause to suspect that the offender, or the property which was the subject or the instrument of the crime, is concealed in some specified house or place. And the law, in requiring a showing of reasonable cause for suspicion, intends that evidence shall be given of such pacts as shall satisfy the magistrate that the suspicion is well founded; for the suspicion itself is no ground for the warrant except as the facts justify it" (*Constitutional Limitations*, pág. 429, 7.ª ed.).

Ora, no presente caso, além da incriminação irrogada às duas emprêsas consistir na atribuição às mesmas de atividades de natureza criminal, não se lhes imputa, como fôra de míster, a autoria de atos ou fatos definidos, condição necessária e imprescindível para que provas possam ser coligidas e empregadas na sua coleta as diligências especificamente autorizadas por lei na fase instrutória do processo penal.

A incriminação por atos ou fatos não expressamente articulados constitui, ainda, cerceamento ou anulação do direito de defesa, pois sonega ao acusado o conhecimento prévio e preciso dos atos ou fatos que lhes são imputados de maneira indeterminada, tornando, assim, o campo da prova difuso, indefinido e sem limites.

Demais, a medida não foi nem expressa nem implicitamente autorizada na

lei que delegou à Comissão de Inquérito podêres restritos que não está em sua competência estender ou ampliar, mas na competência do Congresso, que entendeu que só a êle incumbia investir nas comissões de inquérito, mediante lei, os possíveis podêres constitucionais, implícitos no poder que a Constituição reconhece ao Congresso de proceder a investigações sôbre fato determinado. E, por último, nenhuma evidência ou prova colhida em outras fontes pela Comissão de Inquérito concorre, como é de estrita necessidade, para que se possa ter como justificada a medida excepcional de busca e apreensão, a qual, como dispõe o Cód. de Proc. Penal, só é admissível quando "fundadas razões a autorizem".

O art. 140, § 1.º, do nosso Cód. de Proc. Penal, sanciona expressamente essa garantia, ao dispor:

"Proceder-se-á à busca domiciliar, *quando fundadas razões a autorizem*".

É a *reasonable* contra a *unreasonable* busca e aprensão. Para que possa ser ordenada é necessário que haja fundadas razões. Quando há fundada razão que justifique a busca e apreensão? Só pode ser quando haja fundada suspeita de que o conhecimento do conteúdo das cartas ou papéis, cuja apreensão se requer, se possa razoàvelmente presumir seja de utilidade para a elucidação do crime.

A suspeita não pode ser gratuita, ou construída mediante raciocínios de caráter puramente especulativo, ou, em outra palavras, a suspeita, para ser tida como fundada, não há de se fundar apenas ou tão-sòmente nas figuras próprias ao mundo do discurso, mas há de ter conexões mais ou menos estreitas com elementos de prova, ainda que indiciária, anteriormente colhidos e examinados. Ora, no caso, trata-se de uma suspeita meramente gratuita, que ainda evolui no mundo do discurso, e sem qualquer relação com provas que se hajam produzido perante a Comissão de Inquérito.

IX — Quais os meios que assistem ao gerente-geral da "Shell" para fazer valer a sua recusa, caso insista a Comissão?

Êle poderá, ou solicitar à Comissão que reconsidere o seu pedido, examinando-o de modo atento à luz das suas graves e evidentes implicações constitucionais, ou recorrer da Comissão para a Câmara, de que é órgão e que a autorizou realizar o inquérito.

Não há precedentes em nosso País e, ao que eu saiba, em outros países em que se encontre regulado o processo perante as comissões parlamentares de inquérito. Contudo, como se trata de impugnação ao exercício por parte da Comissão do poder que exerce em nome da Câmara, esta é o natural juiz que poderá, dirimir, tão-sòmente, porém, para produzir efeitos na instância parlamentar, a controvérsia que vier a ser suscitada.

Demais, no caso, a questão não é meramente processual, interessando, ao contrário, à substância do poder, que se entende não haver sido delegado pela lei, não só à Câmara como à Comissão por cujo intermédio aquela exerce o seu poder constitucional de investigação.

A Câmara há de caber, portanto, avocar à sua decisão, seja espontâneamente, seja mediante iniciativa da Comissão ou da testemunha por esta convocada, a argüição, de inquestionável procedência e gravidade, que se faz à competência constitucional da sua Comissão de Inquérito.

A primeira solução me parece mais acertada, pois estou em que os ilustres membros da Comissão de Inquérito não se recusarão a reexaminar o assunto, ou a reconsiderá-lo à luz da sua clara incidência sob disposições explícitas e implícitas da Constituição.

Quanto ao remédio judicial, ainda não é oportuno, pois até agora a Comissão se limitou a solicitar ao consulente a fineza de submeter cópias das cartas ao exame e à imterpretação dos seus membros ou dos seus peritos ou assessôres.

Caso, porém, a Comissão entenda de tornar compulsória a apresentação daqueles papéis, configurar-se-á, então, a oportunidade do recurso ao Poder Judiciário.

A medida judicial adequada é o mandado de segurança, uma vez que para dedici-lo o Supremo Tribunal não precisará de entrar no exame de questões de fato, bastando que se limite à consideração das teses jurídicas, umas de ordem constitucional e outras de ordem legal, exaustivamente expostas e discutidas neste parecer.

No caso de impetração de mandado de segurança, perante que instância deverá ser apresentado o pedido? Parece-me fora de dúvida que a medida deva ser impetrada ao próprio Supremo Tribunal Federal.

É verdade que o art. 101, inc. I, letra *i*, da Constituição federal, não prevê a competência originária do Supremo Tribunal para processar e julgar mandado de segurança contra ato da Comissão. Embora não expressa a competência originária do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar mandado de segurança contra atos da Comissão Parlamentar de Inquérito, essa competência resulta, necessàriamente, por via de construção do texto constitucional, que regula a jurisdição originária daquele Tribunal.

Ninguém contesta que a competência originária do Supremo Tribunal Federal é de ordem constitucional. Não é verdade, porém, que, por ser de ordem constitucional, a sua jurisdição originária se resuma, de modo estrito, à que lhe é expressamente atribuída pela Constituição. Esta não é, com efeito, apenas o que nela se traduz de maneira expressa ou por forma literal. Fazem parte também do corpo da Constituição, ao mesmo título e com a mesma fôrça que as cláusulas expressas, as delas resultantes por inferência necessária, ou as que, por consistirem no desenvolvimento lógico das expressões constitucionais, se revelam, por via construtiva, ou mediante a exploração racional da inteligência das cláusulas expressas, com estas geminadas, por se originarem do mesmo tecido incoativo, de que as cláusulas expressas emergiram, em plena maturidade, sem, contudo, exaurir a fôrça criadora da matriz tissular que lhes é comum, e em a qual umas e outras embebem as suas raízes e encontram a conexão essencial que as torna íntima e inseparàvelmente associadas por laços indissolúveis de comunidade de origem e de dependência orgânica. Na órbita de compreensão das cláusulas expressas se revela, por implicação ou por extensão necessária, o sentido das cláusulas implícitas, ou o conteúdo compreensivo das cláusulas expressas abrange não só o que aparentam, mas, também, o que se manifesta, de modo inequívoco, pela análise do seu afloramento verbal, estar em continuidade com êste, por constituir prolongamento, em sentido de profundidade, da mesma contextura lógica e racional que nas cláusulas expressas atingiu à tradução formal do pensamento que lhes é comum.

Foi o que já decidiu por duas vêzes o egrégio Supremo Tribunal. A primeira vez, no mandado de segurança n.º 1.959, em que foi relator o eminente Sr. ministro Luís Gallotti. Nesse caso uma das questões preliminares era, precisamente, a competência originária do Supremo Tribunal para conhecer de mandado de segurança impetrado contra ato da Câmara dos Deputados. Apesar de não expressa no art. 101 da Constituição a competência originária do Supremo para processar e julgar mandado de segurança contra atos da Câmara, da competência que lhe é expressamente conferida para o julgamento, em mandado de

segurança, de atos da Mesa daquela Casa do Congresso, o egrégio Tribunal inferiu a sua competência originária para conhecer de mandado de segurança contra ato da Câmara dos Deputados. Depois de discorrer sôbre os precedentes havidos na matéria, o eminente relator dizia:

"Todos êsses exemplos servem para mostrar a indeclinável necessidade de, por construção, segundo o método tantas vêzes sàbiamente usado, quer pela Côrte Suprema dos Estados Unidos, quer pela nossa, estender a competência do Tribunal a casos em que a Constituição foi omissa, mas lògicamente decorrem do sistema que ela própria adotou" (*Revista Forense,* vol. 148, pág. 167).

Pouco depois, apreciando, ainda uma vez, a extensão da sua competência originária, o egrégio Tribunal decidiu que é êle o competente para originàriamente conhecer de *habeas corpus* impetrado contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito, embora no art. 101 da Constituição sòmente seja expressa a sua competência originária para processar e julgar *habeas corpus*: "quando o coator ou paciente fôr Tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal Federal; quando se tratar de crime sujeito a essa mesma jurisdição; e quando houver perigo de se consumar a violência antes que outro juiz ou Tribunal possa conhecer do pedido".

Aqui, também, o Supremo Tribunal procedeu por via construtiva para estabelecer a sua competência originária, estendendo-a, mediante o processo de inferência necessária, do caso expresso ou textualmente enunciado, ao caso que naquele não se poderia deixar de reconhecer implícito, pois, se em relação aos mandados de segurança impetrados contra a Câmara é originária a sua competência, não o poderá deixar de ser na hipótese de outra medida, processualmente análoga à do mandado de segurança, como é o *habeas corpus,* impetrado contra ato de Comissão designada pela Câmara para realizar investigações necessárias ao desempenho de uma das mais indiscutíveis funções políticas da Câmara dos Deputados (*Revista Forense,* vol. 151, pág. 375).

É o meu parecer, S. M. J.

Francisco Campos, professor na Faculdade Nacional de Direito.