COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — PODER DE INVESTIGAR — FATO DETERMINADO

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República

Parecer nº SR-55, de 28 de março de 1988. — "De acordo. Em 28.3.88."

Processo: 00835.000018/88

Assunto: resguardo de assuntos sigilosos e comissão parlamentar de inquérito

Interessados: ministros-chefes do SNI e da Seplan/PR

Ementa: Comissão parlamentar de inquérito. Funções institucionais do Poder Legislativo. Limites jurídicos do poder de investigar. A exigência constitucional de fato determinado na formação da CPI. Os poderes da CPI. Incidentes do inquérito parlamentar. Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação. A questão do resguardo de assuntos sigilosos. Possibilidade de desclassificação administrativa dos diversos graus de sigilo. As Divisões de Segurança e Informações em face do Parecer nº SR-13/86, da Consultoria-Geral da República. Abuso do poder de investigar. Controle jurisdicional das atividades da CPI, que não é CGI. Obrigação de o Executivo colaborar, observados os limites da legalidade, na investigação do fato determinado. Advertência bem-fundamentada do ilustre Senador José Ignácio sobre a inconstitucionalidade da CPI a que preside.

PARECER Nº SR-55

1. *A consulta*

Encaminhou-me o Sr. Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, *de ordem do Exmo. Sr. Presidente da República,* o presente processo, atendendo a solicitação que lhe foi feita pelo Sr. Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações, nos seguintes termos:

"Sr. Ministro:

Tenho a honra de dirigir-me a V. Exa. para encaminhar o processo constante do anexo, elaborado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, versando sobre a extensão às Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Civis das conclusões do Parecer nº SR-13, do Sr. Consultor-Geral da República, relativamente ao Serviço Nacional de Informações, publicado no *Diário Oficial da União* de 20 de outubro de 1986.

2. Face às conclusões emanadas pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, consubstanciadas no Parecer Conjur nº 5/88 e na Nota Conjur nº 5/88, ambos datados de 10 de março de 1988, venho solicitar a V. Exa. que seja o presente processo apreciado pela douta Consultoria-Geral da República (...)."

Essa solicitação decorreu de pedido manifestado ao chefe do SNI pelo Dr. João Batista de Abreu, ministro-chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan/PR). que se orientou, para tanto, nas *conclusões* de seu

consultor jurídico, Dr. Alberto Gomes Santana Carneiro, a respeito do tema *verbis*:

"Aprovo, com base no Decreto nº 93.237, de 8 de setembro de 1986 (arts. 2º, III, e 5º, II), as conclusões do Parecer Conjur nº 38/88, de 9 de março de 1988, objeto do item 5, letras *a* e *b*, por entender, também, que o Parecer SR-13, de 17 de outubro de 1986, do Sr. Consultor-Geral da República (publicado no *DO* de 20.10.86, seção I, p. 15.735 e segs., com despacho presidencial), não se aplica, necessária e integralmente, ao caso específico da consulta formulada pelo Sr. Diretor da DSI-Seplan/PR, não tendo, pois, para a hipótese, o caráter normativo previsto no Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986 (art. 22, § 2º).

2. Todavia, o fato de alguns jornais de hoje haverem divulgado, em fac-símile, documento confidencial, datado de 30.9.87, oriundo da própria DSI-Seplan/PR e produzido por solicitação da Agência Central do SNI — que terá sido liberado pela CPI constituída pela Resolução nº 22/88 do Senado Federal — vem corroborar a preocupação daquela autoridade consulente em torno do assunto sob exame, configurando (precedente cujas conseqüências não podem ser previstas' (*sic*).

3. Assim — sem querer nem dever alongar-me em considerações doutrinárias e transcrições de direito positivo, que, geralmente, já estão disponíveis no texto do aludido Parecer nº SR-13, da CGR, aqui aplicável ao menos por analogia — cabe aduzir a manifestação do entendimento seguinte:

a) a Divisão de Segurança e Informações da Seplan/PR, não obstante integrar a estrutura administrativa da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, integra-se *pari passu*, na estrutura sistêmica de que o Serviço Nacional de Informações, também da Presidência da República, é o órgão central (Lei nº 4.341/64, arts. 1º, 2º e 4º, § 2º; Decreto-lei nº 200/67, arts, 29, III e § 3º, 30, §§ 1º e 2º, 31, 32, IV e V e parágrafo único, c/c Leis nºs 6.036/74 e 6.650/79; Decreto nº 75.524/75, art. 2º, *caput* e § 2º; Decreto nº 75.640/75 — Regulamento, arts. 1º, § 2º, 2º, II, *c* e *d*);

b) o Sr. Diretor da DSI-Seplan/PR, conquanto subordinado ao ministro-Chefe da Seplan/PR a quem, diretamente assessora e por quem foi indicado à nomeação presidencial, está jungido 'à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica' do SNI (Decreto nº 75.524/75, arts. 2º, *caput* e § 2º, e 7º; Decreto nº 75.640/75 — Regulamento, arts. 1º, § 2º, e 10);

c) por conseguinte, embora não podendo o Sr. Diretor da DSI-Seplan/PR escusar-se a comparecer, se regularmente intimado, para depor perante a CPI do Senado, nada obsta a (e é mesmo obrigatório) que silencie sobre assuntos classificados como sigilosos e não forneça os respectivos documentos (Lei nº 1.579/52, arts. 2º, 3º e 6º; Regulamento Interno do Senado, art. 173; Código de Processo Penal, art. 207; e C.P., arts. 153 e 154; C.C., art. 144; Código de Processo Civil, arts. 406, II), *se for essa a orientação normativa do SNI*;

d) ainda por conseqüência, e com fundamento legal idêntico ou semelhante, poderá o Sr. Diretor da DSI-Seplan/PR deixar de fornecer documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, acaso requisitados diretamente pela Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, até porque a prerrogativa da imunidade parlamentar elidiria a apenação de possíveis violações desses documentos sigilosos (Lei nº 7.295/84, arts. 8º, § 2º, 3º, 4º, III e §§ 1º e 4º; c/c Constituição Federal, art. 32);

e) inobstante, *sponte sua* ou por orientação superior, talvez deva a DSI-Seplan/PR reconsiderar a classificação de certos documentos, originariamente tidos como sigilosos, que, relacionados com os notórios fatos sob investigação ou fiscalização parlamentar, estejam a exigir diminuição ou supressão do grau de sigilo, sob o influxo das novas circunstâncias (Decreto nº 79.099/77 — RSAS, arts. 9º e 30).

(...)"

Saliente-se, ainda, *para integral registro dos* fatos, que o ilustre consultor jurídico, após

emitido o parecer cujas conclusões foram acima transcritas, dirigiu nota do seguinte teor ao Sr. Ministro-Chefe de Seplan/PR:

"Nota Conjur nº 5/88 (10.3.88)

Do: Consultor Jurídico

Ao: Sr. Ministro-Chefe da Seplan/PR, Dr. João Batista de Abreu

Ref.: Processo nº 835.000.018/88-CJ

Sr. Ministro:

Em anexo, estou submetendo à apreciação de V. Exa. o Parecer Conjur nº 38/88, por mim aprovado nos estritos termos do despacho nele exarado, o qual opina pela não-extensão automática, às Divisões de Segurança e Informações dos Ministérios Civis, das conclusões do Parecer SR-13, de 17.10.86, do Sr. Consultor-Geral da República, relativamente ao Serviço Nacional de Informações (SNI), e versa, ainda, sobre a competência investigatória das duas Casas do Congresso Nacional quanto a quaisquer fatos sujeitos ao seu poder de legislar, graças ao que podem provocar, para depor, agentes do Executivo e requisitar documentos sigilosos, confidenciais e reservados — embora tal competência, além de constituir matéria controvertida, não haja de ensejar poderes ilimitados.

2. O parecer em apreço foi suscitado por uma consulta do Sr. Diretor da DSI deste Seplan/PR (cf. Ofício nº 23/88) sobre se não estaria resguardado, na sua condição de diretor de um órgão integrante do Sistema Nacional de Informações, da obrigação de — atendendo a uma possível convocação, para depor, da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado que apura atos de corrupção na administração pública — tratar de assuntos sigilosos ou de fornecer cópias de documentos congêneres.

3. Gostaria de expressar minha concordância com a sugestão do Sr. Diretor da DSI — Seplan/PR, no sentido de o assunto versado no parecer incluso vir a ser submetido à consideração do Sr. Ministro-Chefe do SNI para as providências cabíveis, entre as quais vislumbro o pronunciamento do órgão jurídico daquele serrviço e, em sendo o caso, o da própria Consultoria-Geral da República.

4. Assim sendo, tomo a liberdade de juntar minuta de aviso para encaminhamento dos autos ao SNI, ao tempo em que sugiro seja a autoridade consulente informada de tudo, mediante cópias do processo.

Alberto Gomes Santana Carneiro, Consultor Jurídico".

O tema *requer* análise introdutória, que faço, por entendê-la indissociável, até mesmo por questões metodológicas, da compreensão global do próprio instituto do inquérito parlamentar, de seus princípios regedores, incidentes e limitações jurídicas.

2. A divisão funcional do poder e a limitação da onipotência do Estado

A *necessidade* de impor limitações jurídicas ao exercício do poder estatal e a *exigência* de preservar, em favor do indivíduo, o regime das liberdades públicas, situam-se na gênese do processo de organização democrática e constitucional do Estado.

O *constitucionalismo* surge, então, como processo e como movimento, projetando-se numa dimensão político-jurídica, a ensejar, a partir do século XVIII, a instauração de uma ordem normativa, destinada a conter a onipotência do Estado.

Um dos grandes momentos desse processo reflete-se na formulação de um princípio fundamental — *o da divisão funcional do poder.*

A idéia de operar, no âmbito do Estado, a distribuição do poder político está profundamente associada à necessidade de limitar a autoridade estatal e de conferir efetivo respeito às franquias individuais (Madison, James *O federalista.* Brasília, UNB. p. 417-21, documento nº 51.) A liberdade, anota Karl Loewenstein, constitui, nesse tema, o *telos* ideológico da doutrina da separação dos poderes (*Teoria de la Constitución".* Trad. 2. ed. Barcelona, Ariel, 1976. p. 55).

O poder político é uno e incindível. Disso resulta a nota de indivisibilidade que o tipifica. A teoria da tripartição do poder nada mais significa do que a distribuição, a ór-

gãos distintos, separados, interdependentes e especializados, das funções institucionais a ele inerentes.

Ressalte-se, neste ponto, que nenhum dos órgãos do Estado detém o monopólio de suas próprias atribuições (funções típicas). Cada um deles exerce, *também*, em caráter secundário, atípico ou extraordinário, funções jurídicas que, no plano constitucional, são *preponderantemente* deferidas aos demais órgãos estatais.

Essa configuração técnico-jurídica do poder — *separação orgânica* e *especialização funcional* — permite, de um lado, disciplinar as relações político-institucionais no âmbito da comunidade estatal e, de outro, forjar um sistema de controles interorgânicos recíprocos (mecanismo de *checks and balances* ou de freios e contrapesos), apto a conter o poder pelo próprio poder (Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* Rio de Janeiror. Saraiva, 1976. p. 75-80, nº 91-9; Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* RT, 1976, v. 1, p. 81-8; Temer, Michel. *Elementos de direito constitucional,* Rio de Janeiro, Saraiva, 1982. p. 125-35; Mello Filho, José Celso de. Constituição Federal anotada, ed. Rio de Janeiro, Saraiva, 1986. p. 42-4; Fabre, Michel-Henry. *Principes républicains de droit constitutionnel.* 4. ed., Paris, LG. DJ, 1984. p. 81 e segs.

3. *O Legislativo e o poder de investigar*

A importância política do Poder Legislativo decorre da tríplice função que o ordenamento constitucional lhe cometeu.

O perfil jurídico-institucional do Legislativo singulariza as três funções que lhe competem, enquanto órgão da soberania estatal e delegada da vontade popular: *função legislativa, função representativa e função fiscalizadora.*

O poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo.

A fiscalização dos atos do Poder Executivo traduz missão inerente à própria essência da instituição parlamentar.

O direito de investigar foi consagrado, explicitamente, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro, pela Constituição Federal de 1934 que, *também nesse tema,* sofreu a influência da Constituição de Weimar de 1919.

A relevância do *droit d'enquête,* que deriva do poder de controle deferido ao Legislativo, foi ressaltada pelo eminente Josaphat Marinho, *verbis:*

"(...)

Desse modo, a função de controle, que é essencialmente política, cresce de importância, não só no regime parlamentar de governo propriamente dito, como em todo sistema de que participem, investigando e deliberando, Câmaras provindas do voto popular.

Através dela, o Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

Além disso, essa forma de ação, visando, geralmente, à análise de fatos determinados, concorre mais do que o trabalho legislativo ordinário, quando exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições (...)" (*Revista Forense, 151:* 99).

4. *Instrumentos de investigação parlamentar*

Os meios de que se vale o Poder Legislativo, para exercer as atribuições de fiscalização que lhe inerem, são, basicamente, três: a *interpelação parlamentar,* o *pedido de informações* e o *inquérito parlamentar.*

A *interpelação parlamentar* decorre da prerrogativa congressual de provocar o comparecimento de ministro de Estado perante as Casas legislativas ou qualquer de suas comissões. (Constituição Federal, art. 38).

Trata-se de poderoso instrumento de investigação, na medida em que a ausência *imotivada* do ministro de Estado constitui fato idôneo a induzir-lhe a responsabilidade político-administrativa.

Assinale-se, neste ponto, que o não-comparecimento do ministro de Estado, sem causa justificada, quando regularmente convocado, não ensejará a sua condução coerciti-

va. O ordenamento constitucional, nessa hipótese singular, apenas legitima, observado o devido processo, a desqualificação funcional do ministro *faltoso* (Constituição Federal, art. 38, § 1º).

Outro meio de investigação exterioriza-se na formulação de *pedidos de informação*, dirigidos ao Poder Executivo "(...) sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas" (Constituição Federal, art. 30, parágrafo único, *c*).

O instrumento mais eficaz, contudo, no plano das atividades fiscalizadoras do Poder Legislativo, é, sem dúvida, a *comissão parlamentar de inquérito*, cuja análise será efetivada nos itens subseqüentes, em função do próprio objeto da consulta.

5. *Irregularidades na administração pública — o caso em exame*

O Senado Federal constituiu, nos termos do art. 37 do texto constitucional, uma *comissão parlamentar de inquérito*, destinada a apurar denúncias de irregularidades na administração pública.

O ato de criação dessa *CPI* formalizou-se na Resolução senatorial nº 22, de 27 de janeiro de 1988, que assim dispõe, *in verbis:*

"Faço saber que o Senado Federal aprovou e eu, Humberto Lucena, presidente, nos termos do art. 52, item 30 do Regimento Interno, promulgo a seguinte

RESOLUÇÃO Nº 22, DE 1988

Constitui, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e do art. 170, alínea *b*, do Regimento Interno, Comissão de Inquérito, para os fins que especifica.

Art. 1º É constituída, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e do art. 170, alínea *b*, do Regimento Interno do Senado Federal, uma comissão de inquérito destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na administração pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação.

Parágrafo único. Na execução da competência prevista neste artigo, a comissão, entre outros, terá o objetivo de:

a) identificar responsabilidades no setor da administração pública, em decorrência de qualquer tipo de corrupção;

b) Sugerir medidas capazes de estabelecer controle e oferecer condições para a moralização da administração pública.

Art. 2º A comissão constituir-se-á de nove membros e terá o prazo de 90 dias para apresentar suas conclusões.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 27 de janeiro de 1988. — *Senador Humberto Lucena*, Presidente."

6 *O objeto do inquérito parlamentar só pode ser fato determinado.*

A CPI, enquanto instrumento de ação investigatória do Poder Legislativo, só pode ter por objeto, consoante *impõe* o texto constitucional, *fato determinado*. É o que se dessume, claramente, da regra consubstanciada no art. 37, da Constituição Federal:

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

Essa exigência da Carta Federal é reiterada, no plano infraconstitucional, pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 (art. 1º), que dispõe sobre a atuação das comissões parlamentares de inquérito.

Identicamente, o Regimento Interno do Senado Federal, ao disciplinar o processo de formação e de funcionamento das comissões de inquérito, também enfatiza, em alguns preceitos, a *necessidade* de serem *determinados* os fatos investigandos:

"Art. 168. A *comissão de inquérito* tem por fim a *apuração de fato determinado* constante do ato que der origem à sua criação (Constituição Federal, art. 37).

(...)

Art. 170. (...)

§ 3º *No ato* ou no projeto *de criação, devem ser indicados, com precisão,* o núme-

ro dos membros da Comissão, *o prazo de duração e o fato ou fatos a apurar.*

(...)

Art. 176. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a Comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais."

Em suma: somente fatos determinados, concretos e individuados, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, é que são passíveis de investigação parlamentar. Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição *impõe* que o inquérito parlamentar objetive *atos, ações* ou *fatos concretos.* Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso (Sampaio, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar.* Rio de Janeiro, FGV, 1964. p. 35; Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969.* 2. ed. RT, 1970. t. 3, p. 49; Mello Filho, José Celso de, *Constituinte Federal anotada.* 2 ed. Rio de Janeiro, Saraiva, 1986. p. 172).

A falta de objetividade, enfatiza George Vedel, tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares (*Manuel elementaire de droit constitutionnel.* Paris, Lib. Recueil Siray, 1949. p. 456).

A resolução do Senado Federal em questão alude a *denúncias de irregularidades, inclusive corrupção.* Mas, *quais* irregularidades, concretamente? *Quais* fatos caracterizadores de corrupção, objetivamente? *Em que* setores da administração pública, especificamente?

As respostas a tais indagações conformariam a resolução do Senado à exigência constitucional formulada no preceito referido. "De outra maneira, o inquérito se transformaria em uma devassa somente (...)", adverte Francisco Campos, ao analisar o conteúdo e a extensão do poder de investigar das Casas legislativas (*RF, 195:* 90).

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

7. CPI ou CGI?

O regime constitucional brasileiro consagrou o sistema de poderes limitados. Nenhum órgão estatal, que seja depositário das funções políticas e jurídicas inerentes ao poder, exerce-as de modo absoluto.

O exercício do poder gera situações de dominação e de controle social. Para que não se opere, no seio da comunidade estatal, a expansão ilimitada do poder criam-se mecanismos de contenção, destinados a inibir-lhes a prática autoritária.

Os controles instituídos pela Constituição visam, em essência, a limitar a concentração de poder absoluto nas mãos de um só órgão. Daí a observação de Loewenstein:

"Com o objetivo de evitar esse perigo, sempre presente, que se revela imanente a todo poder, o Estado organizado exige de maneira imperativa, que o exercício do poder político, *tanto no interesse dos detentores* como no dos destinatários do poder, *seja restringido e limitado* (...)" *(Teoria de la constitución,* 2. ed. Barcelona, Ariel, 1976. p. 29).

Há, desse modo, entre os próprios *detentores* do poder, um sistema institucionalizado de *controles horizontais interorgânicos,* que atua como elemento de estabilização e harmonia nas relações entre os órgãos do Estado.

A *CPI* a que se refere a presente consulta formou-se, como já demonstrado no item precedente, com absoluto desprezo das regras constitucionais.

Expressiva, sob esse aspecto, a *advertência* feita aos seus pares pelo ilustre Senador José Ignácio Ferreira (PMDB-ES), que preside a referida comissão parlamentar de inquérito:

"O *Sr. José Ignácio Ferreira* (PMDB-ES — para discutir — sem revisão do orador) — Sr. Presidente e Srs. Senadores: Desejo apenas fazer um registro, já que amanhã deve-se instalar esta Comissão, para que não passe despercebida, pelo menos, a atenção que se teve com relação a um aspecto formal, que nos pareceu da maior importância.

Trata-se do que consta do art. 37 da Constituição em vigor, e em face do texto da resolução apresentada para efeito de Comissão que amanhã deverá instalar-se.

Diz o art. 37:

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

Apesar de a matéria ter merecido parecer favorável, queremos deixar claro — porque este é um registro, inclusive, para o futuro — que o texto da resolução calcado na postulação que foi encabeçada pelo eminente Senador Carlos Chiarelli é o seguinte:

'É constituída, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e do art. 170, alínea *b*, do Regimento Interno do Senado Federal, uma comissão de inquérito' — veja, Sr. Presidente — 'destinada a investigar, em profundidade' — até aqui não há referência alguma a fato determinado — 'as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na administração pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação.'

Indagamos, então, em que profundidade essas investigações serão feitas.

As denúncias de irregularidades representam algo que pode ser leve demais e que vai se adensando até chegar à área criminal, alcançando a corrupção; irregularidades, inclusive de corrupção na administração pública, que administração pública?

Que entidade de direito público? União, estados, municípios, administração direta, administração indireta? Ultimamente. Ultimamente, quando? Ontem, anteontem, o ano passado?

Tornadas tão notórias pelos meios de comunicação. Quais meios de comunicação?

De maneira que me pareceu vago demais o que consta da Resolução nº 22. Nós devemos, evidentemente, para não permitir que a Comissão proceda inconstitucionalmente, encontrar, amanhã, quando da sua instalação, uma fórmula para que cumpramos o texto constitucional, trabalhando sobre um fato determinado, ou seja, balizando, claramente, os limites de ação desta Comissão.

Desejo deixar este registro para que não fique a impressão de que a todos passou despercebida esta colocação fluídica, que consta na resolução e que, nos parece, colide frontalmente com o texto da Constituição Federal."

Tem razão o nobre Senador José Ignácio Ferreira, parlamentar ilustre, probo, de reconhecida formação moral. Mas, a despeito de sua séria e grave advertência, a Comissão se instalou sob o estigma da inconstitucionalidade e não serão a probidade e a formação moral de seus membros capazes de tornar eficaz o que é ineficaz, de tornar válido o que é nulo, de tornar constitucional o que é inconstitucional.

O inquérito parlamentar, embora instrumento legítimo de controle democrático do poder político, não pode ser utilizado como forma de investigação abusiva, que desatenda aos postulados do *due process of law*.

A exigência do *devido processo legal* destina-se a garantir pessoas, órgãos e entidades contra a ação arbitrária do Estado e a colocá-los sob a imediata proteção das leis e da Constituição.

O ilustre Prof. Moacyr Lobo da Costa, ao expender análise sobre o poder de investigar do Legislativo, faz estas observações, *verbis* (origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. Direito positivo brasileiro. Limitações constitucionais. *Revista de Direito Público*, 9:116-7):

"(...) No Brasil, o campo de investigação das comissões parlamentares de inquérito é delimitado pelo seu objeto.

Ao elaborar o texto do art. 36 da Constituição de 1934, o constituinte brasileiro, inspirando-se na Constituição de Weimar de 1919, teve presente o comentário de Buehler, em que esse eminente constitucionalista se refere à missão investigatória do

Parlamento destinada a apurar *ciertos hechos*. Assim, ao estabelecer que a Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fato determinado sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros, a Constituição de 1934 relevava a procedência germânica da fórmula que empregou para admitir o instituto parlamentar britânico.

Desde então, a fórmula permaneceu nos textos constitucionais e na legislação ordinária.

As constituições de 1946, art. 53; de 1967, art. 39; a do estado de São Paulo, art. 5º, § 3º; a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, art. 1º; todos esses diplomas empregam a locução *fato determinado* para delimitar o campo de investigação das comissões parlamentares de inquérito.

O art. 1º da Lei nº 1.579, é bastante explícito a respeito: 'As comissões parlamentares de inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.'

Constituídas para a investigação de determinados fatos, as comissões terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurá-los, mas não poderão estender a investigação a outros fatos não compreendidos entre os que deram origem à sua formação.

Sendo ampla sua ação investigatória, seu objetivo é, contudo, limitado.

Tudo quanto disser respeito direta ou indiretamente aos fatos determinados, que deram origem à formação da comissão de inquérito, pode ser investigado, amplamente.

Ao contrário, fatos e circunstâncias que não guardem qualquer relação com os fatos determinados sob investigação, que não lhes digam respeito direta ou indiretamente, não podem ser investigados pela comissão.

Esse limite ao poder investigatório do Parlamento é estabelecido, entre nós, por norma positiva expressa, enquanto nos Estados Unidos, por exemplo, é traçado pela jurisprudência da Suprema Corte (...)."

O eminente Francisco Campos (*Revista Forense, 195*:86), interpretando a cláusula constitucional que impõe à CPI, como objeto de sua investigação, a existência de *fato* determinado, assinala que *"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 (...)".

A locução constitucional tem um sentido próprio. Nada mais significa, na autorizada lição de Francisco Campos, do que fatos *precisos, definidos, concretos, específicos* e *inequívocos,* "de maneira a poderem constituir objeto de investigação e de prova" (*RF,* 195:87).

Por isso mesmo, esse ilustre jurista *censurou* resolução, *quase idêntica à que ora se examina,* que instituiu e organizou determinada CPI, por conter formulações "concebidas em termos vagos e indeterminados", que constituíam "um amálgama de alegações genéricas e difusas, que não oferecem os necessários *standards* da precisão, indispensáveis para que se configurem as condições legalmente exigidas (...)" Id. ibid.

Registre-se, por absolutamente necessário, que, em obediência ao comando constitucional sobre fato determinado, o Regimento Interno do Senado Federal, art. 168, dispõe que "devem ser indicados, *com precisão,* (...) o fato ou os fatos a apurar".

A CPI aqui comentada não observou esta inafastável exigência, como muito bem observou seu presidente. Esta CPI, assim, pode vir a assemelhar-se à Comissão Geral de Investigações (CGI), que tantas arbitrariedades cometeu que não podem ser repetidas pelo Legislativo, o primeiro guardião da democracia, que se alimenta e vive da constitucionalidade.

8. *Autonomia da investigação parlamentar*

O inquérito parlamentar realizado pela CPI constitui procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia. Em conseqüência, a existência de investigações desenvolvidas pela autoridade policial (inquérito policial), ou mesmo a instauração de processo penal perante o Judiciário, ainda que referentes aos mesmos fatos objeto da

comissão legislativa, não inibem nem impedem a realização do inquérito parlamentar (Sampaio, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar.* 1. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1964. p. 45-46; Oliveira Filho, João de. *Comissões parlamentares de inquérito. RF, 151*:9; Falcão, Alcino Pinto, *RF, 185*:397; Mello Filho, José Celso de. *Constituição Federal anotada,* 2. ed. Rio de Janeiro, Saraiva, 1986. p. 173).

9. *Os poderes da CPI*

No exercício de suas atribuições (ver art. 2º da Lei nº 1.579/52), a *CPI* poderá:

a) *determinar* as diligências necessárias à colimação dos seus objetivos;

b) *requerer* a convocação de ministro de Estado;

c) *tomar* o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais;

d) *inquirir* testemunhas;

e) *ouvir* os indiciados;

f) *requisitar,* de repartições públicas e autárquicas, documentos e informações;

g) *transportar-se* aos lugares onde se fizer necessária a sua presença.

A *CPI* tem acesso e *dispõe* do poder de requisitar às instituições financeiras quaisquer informações sobre as operações ativas e passivas por elas realizadas (v. Lei nº 4.595, de 31.12.64, artigo 38, §§ 2º e 3º).

Quem pode e deve fiscalizar dispõe de legitimidade para pedir informações neste sentido. (Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969.* 2. ed., RT, 1970. t. 2, p. 601-3).

As informações solicitadas pela CPI ao Poder Executivo estão sujeitas, no entanto, a uma disciplina procedimental própria, cujo modelo é ministrado pela regra inscrita no art. 30, parágrafo único, *c*, da Constituição. Vale dizer: a comunicação formal entre esse órgão de investigação parlamentar e os órgãos e entidades que se estruturam na ambiência do Poder Executivo deverá processar-se, *necessariamente,* através da mesa da Casa Legislativa a que pertencer e da Presidência da República.

A inobservância dessa regra de procedimento, de índole constitucional, que *impõe* a tramitação, *"por intermédio da Presidência de República"*, do pedido de informações, encaminhado pela mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado, *exonerará* o seu destinatário do dever de prestá-las.

A fiscalização parlamentar *não prescinde* da obrigação de fidelidade aos mandamentos constitucionais. Inobservados estes, torna-se arbitrário o exercício do poder de controle pelo Congresso Nacional ou pelas Casas e comissões que o integram.

No regime presidencial de governo, os ministros de Estado atuam como agentes auxiliares do chefe do Poder Executivo. Submeterem-se, por vínculo hierárquico, ao Presidente da República.

Por essa razão, os pedidos de informação, ainda que destinados aos departamentos ministeriais, deverão transitar, previamente, pela Presidência da República.

O desatendimento à regra constitucional justifica, quando for o caso, o arquivamento sumário dos pedidos de informação dirigidos pela CPI, *diretamente,* aos ministros de Estado ou a qualquer outro órgão ou agente do Poder Executivo.

10. *Incidentes do inquérito parlamentar*

Os poderes investigatórios de qualquer CPI não são ilimitados. Sofrem, por isso mesmo, as restrições e os condicionamentos estabelecidos pela ordem jurídica positivada na Lei Fundamental e nos diplomas legais.

O curso do inquérito parlamentar pode sofrer crises *procedimentais,* caracterizadas pelos *incidentes* que lhe paralisem, ainda que transitoriamente, o normal desenvolvimento.

Os incidentes do inquérito parlamentar decorrem, geralmente, da inobservância, pela CPI, do *due process of law,* ou do desrespeito ao princípio da separação dos poderes, ou, ainda, da ofensa ao regime das liberdades públicas.

Dentro dessa perspectiva, ressalto e analiso algumas situações geradoras de potencial conflituosidade, que expõem a investigação parlamentar a crises de procedimento.

Indiciados: não podem ser compelidos a comparecer perante qualquer comissão de

inquérito. E, se eventualmente comparecerem, os indiciados não estarão obrigados a depor. Gozam, na verdade, do privilégio contra a auto-incriminação (*nemo tenetur detegere*). Nesse sentido: *RDA, 67*:341. Registre-se, ainda, que constitui constrangimento ilegal compelir alguém, formalmente qualificado como testemunha, *porém indiciado em potencial,* a comparecer perante comissão de inquérilo instituída para investigar o seu possível envolvimento em práticas criminosas (*RT, 549*:276-85).

Testemunhas: as testemunhas, se faltosas ou recalcitrantes, poderão ser compelidas, *mediante intervenção do Poder Judiciário,* a comparecer perante a CPI. Observe-se que a CPI não *dispõe* de poderes para ordenar, *ex propria auctoritate,* a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer. "Em casos de não-comparecimento da testemunha, sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código Penal" (parágrafo único do art. 3º da Lei nº 1.579/52). Assinale-se que a *CPI* deverá, necessariamente, em tal hipótese, *requerer* à autoridade judiciária competente a efetivação da medida constritiva. Não lhe será lícito, portanto, em face da própria literalidade do texto legal, solicitar, de imediato, a força policial. A CPI não pode usar de meios coercitivos senão quando autorizados em lei.

Testemunha e dever legal de sigilo: a testemunha tem a tríplice obrigação jurídica *de comparecer, de depor* e *de dizer a verdade* (Amaral Santos, Moacyr. *Prova judiciária civel e comercial). 3. ed.,* Max Limonad. v. 3, p. 230, nº 99). A testemunha, a quem incumbir respeito ao dever de sigilo, *tem.* inobstante essa circunstância, *a obrigação de comparecer* perante a CPI. Não poderá, contudo, ser constrangida a depor sobre fatos a respeito dos quais, por situação profissional, deva guardar sigilo (Código de Processo Civil, art. 406, II; Código de Processo Penal, art. 207). Nesse sentido: Espíndola Filho, Eduardo. *Código de Processo Penal brasileiro anotado.* 6. ed. Rio de Janeiro, Editora Rio, v. 3. p. 109-16. Marques, José Frederico. *Elementos de direito processual penal.* 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1965. v. 2, p. 336, nº 490. Pontes de Miranda. *Comentários ao Código de Processo Civil.* 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1979, t. 4, p. 585-6, Beviláqua, Clóvis. *Código Civil comentado.* v. 1, anot. ao art. 144. *O dever de respeitar o sigilo profissional se impõe à testemunha, em qualquer instância a que compareça, como um inafastável princípio de ordem pública.* De qualquer modo, porém, tal testemunha, embora exonerada *ministerio legis* do dever de depor, não está dispensada, quando regularmente convocada, da obrigação de comparecer perante a CPI. Nesse sentido: "(...) A circunstância de ser a testemunha funcionário público e de só conhecer os fatos objeto da investigação parlamentar em razão da função exercida não a exime de comparecer para depor, assistindo-lhe o direito de calar sobre os fatos que possam constituir segredo funcional; mas essa escusa não autoriza o juiz, apenas por presunção quanto ao teor das perguntas a serem feitas, a negar sua apresentação perante a Comissão" (*Revista Forense, 211*:351).

Comparecimento de ministro de Estado: a CPI não tem competência para, ela própria, *ordenar* o comparecimento de ministro de Estado. Cabe-lhe tão-somente, *requerer* sua convocação, que se efetivará por deliberação da Casa legislativa em cujo âmbito se constituiu. "Os ministros de Estado, como vimos, não são intimados pela comissão de inquérito. Esta solicita à respectiva Câmara que convoque o ministro para comparecer perante a comissão" (Sampaio, Nelson de Souza, *Do inquérito parlamentar.* Rio de Jarneiro, FGV, 1964. p. 60). Por isso mesmo, o eminente Gonçalves de Oli veira, quando consultor-geral da República, ao analisar o tema, teceu estas pertinentes considerações:

"(...) Nem as comissões de inquérito têm poder de convocar os ministros. Estes comparecem às comissões ou ao plenário da Câmara ou do Senado 'quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente,

prestar informações acerca de assunto previamente determinado'. Somente o plenário tem o poder de convocação para prestação de informações (...).

Por isso é que a própria Lei nº 1.579, de 18 de maio de 1952, que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito, somente concede às comissões, a par de outras faculdades, a de 'requerer a convocação de ministros de Estado', não lhes assegurando o poder próprio de convocação.

No regime presidencialista, há necessidade de texto expresso para que os ministros compareçam a comissões parlamentares ou a qualquer Casa do Congresso. (...)

Se, pela nossa Constituição, somente o plenário da Câmara ou do Senado pode convocar o ministro para prestar informações, segue-se que esse mesmo plenário também pode exigir do ministro informações por escrito sobre fato determinado, facilitando a tarefa de comparecimento (...)" (*RDA, 51*:493).

Sigilo mercantil: as comissões de inquérito, mesmo as *criadas no âmbito do Congresso Nacional,* não têm acesso aos livros mercantis e à escrituração dos comerciantes, pelo simples fato de inexistir lei a respeito dispondo sobre essa possibilidade excepcional. Hungria, Nélson, *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal, 10*:141, 1965; Campos, Francisco. *RF, 195:*71; Rosas Roberto. *Revista de Informação Legislativa, 21:*49.

Busca e apreensão: as comissões de inquérito não poderia, *por seus próprios meios,* efetuar busca e apreensão de papéis e documentos. Deverão, para tanto, requerer essa providência coercitiva ao Poder Judiciário (Campos, Francisco, *RDA, 67*:372.)

11. *Princípio da colegialidade.*

As comissões de inquérito, sendo órgãos revestidos de necessária colegialidade, submetem-se à regra das deliberações majoritárias e à norma da proporcionalidade partidária.

Trata-se de regras constitucionais, inscritas nos arts. 30, parágrafo único, *a,* e 31 da Carta Federal, e que se destinam a democratizar o processo decisório instaurado no plano das atividades parlamentares.

O princípio da colegialidade estabelece, de modo inequívoco, a primazia da vontade majoritária, a única que pode e deve prevalecer nos órgãos coletivos. A vontade da maioria é que se torna juridicamente relevante.

O princípio majoritário, de inegável conteúdo democrático, domina a vida parlamentar e condiciona a atuação de todos os órgãos e comissões integrantes do Poder Legislativo. *A função investigatória não é do parlamentar, individualmente considerado. Pertence à comissão de inquérito,* como instrumento constitucional que permite a realização das investigações parlamentares. Em conseqüência, os poderes instrutórios apenas pertinem à comissão, como *longa manus* do Legislativo que é.

A atuação desses organismos de investigação processa-se, *sempre,* sob a égide do princípio da colegialidade.

A competência investigatória, pois, constitui *direito próprio* das comissões que atuam, investigam e colhem provas estritamente disciplinadas e condicionadas pela regra das deliberações majoritárias, que configura natural consectário do princípio da colegialidade. *Somente* a comissão, através da vontade majoritariamente expressa de seus membros, é o soberano juiz da conveniência, oportunidade, necessidade e utilidade das diligências e atividades probatórias que, eventualmente, considere indispensáveis à colimação de seus objetivos investigatórios. E o instrumento formal de verificação dessa vontade majoritária é, como convém a uma instituição democrática, o processo de votação.

Aos membros dissidentes da comissão, cuja vontade, por minoritária, *não haja prevalecido* nas deliberações do órgão, *cumpre respeitar,* por uma exigência de ordem democrática, a decisão colegiada.

Essa interpretação, fiel à regra do art. 31 da Constituição Federal e que melhor se concilia com o princípio da colegialidade, *não subtrai nem denega* à minoria existente na comissão os *direitos* de: *propor* investigações; *justificar-lhes* a necessidade; *conven-*

cer os demais integrantes da comissão de sua absoluta imprescindibilidade; *influir* no processo decisório.

O direito das *minorias parlamentares* na CPI acha-se integralmente assegurado, *quer* pela participação proporcional à sua representação partidária no Legislativo, *quer* pela possibiidade de requererem e de serem ouvidas sobre as diigências propostas, *quer*, ainda, pelo recebimento do contingente de contribuição que pretendam dar às soluções de interesse público. Não se pode ignorar que as comissões de inquérito são emanações da própria instituição parlamentar. Estendem-se-lhes as *mesmas* regras, inclusive as de procedimento, que são aplicáveis à corporação legislaitva.

12. *Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação — o objeto da consulta*

A organização piramidal do Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação tem, em seu vértice, em posição eminente, o SNI e o CSN. Esse sistema tem uma estrutura complexa e diversificada. Compete aos vários órgãos que o compõem, *entre outras atribuições:*

a) fornecer dados e informações necessárias à formulação do conceito estratégico nacional, a cargo da Secretaria-Geral do CSN;

b) obter informações que caracterizem os antagonismos atuais ou potenciais existentes na área de suas atribuições;

c) estabelecer, fiscalizar e executar as medidas de contra-informação para a respectiva área de atuação;

d) executar, quando necessário, os trabalhos criptográficos de correspondência;

e) elaborar o planejamento executivo da mobilização nacional.

Incluem-se, na estrutura do Sistema referido, compondo a *comunidade de informações*, entre outros, os seguintes organismos:

a) *Conselho de Segurança Nacional* (CSN);

b) *Serviço Nacioncl de Informações* (SNI);

c) *Divisões de Segurança e Informações* (DSI), órgãos complementares do CSN, existentes no âmbito dos Ministérios Civis;

d) *Assessorias de Segurança e Informações* (ASI), estruturadas no plano da administração federal descentralizada e vinculadas à DSI do respectivo ministério civil;

e) organismos especiais existentes no âmbito das corporações policiais, civis e militares. Esses organismos, *notadamente o SNI e as DSI*, que daquele constituem a *longa manus*, acham-se protegidos, no que pertine às suas atividades, funcionamento e informações, pela tutela estatal do sigilo.

As Divisões de Segurança e Informações constituem, na estrutura do Poder Executivo da União e na esfera de cada ministério civil (Decreto-lei nº 200/67, art. 29, órgãos centrais dos sistemas setoriais de informações e contra-informação, que se subordinam, *administrativamente*, ao respectivo ministro de Estado, encarregados de assessorá-lo, direta e imediatamente, em todos os assuntos pertinentes à segurança nacional, à mobilização e às informações (Decreto nº 75.524/75, art. 2º).

Saliente-se, no entanto, que as DSI, por integrarem o Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação, "estão sujeitas à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do Serviço Nacional de Informações (SNI) (Decreto nº 75.524/75, art. 2º, § 2º).

É importante reiterar que a DSI, enquanto órgão integrante do Sistema Nacional de Informações e Contra-Informação, constitui verdadeira projeção do SNI na esfera dos ministérios civis, caracterizando-se, nessa condição, inequivocamente, como sua *longa manus*.

As relações internas entre o SNI e a DSI processam-se sob o estrito domínio do sigilo, até mesmo por força da natureza dc suas atividades. *Nada obstará*, contudo, a que o Ministro-Chefe do SNI, mediante avaliação pessoal e discricionária, presentes razões de interesse público, exclua da nota de sigilo as informações e os documentos de que tenha sido o destinatário. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*"Comentários à Constituição Brasileira"*. 5. ed. Rio de Janeiro, Saraiva, 1980. p. 194, "(...) todo pedido de informação concernente à atuação do Executivo legítimo e deverá ser enviado a quem

de direito. Este, porém, se for o caso, poderá excusar-se de responder, invocando o sigilo prescrito em lei".

Revestir-se-ão, de outro lado, de plena acessibilidade, as informações e os documentos, produzidos pela DSI, destinados ao conhecimento pessoal do ministro chefe da Seplan/PR, especialmente se eles veicularem elementos caracterizadores de crimes contra a administração pública ou contiverem dados que sejam, jurídica e faticamente, relevantes aos procedimentos de persecução penal e de investigação parlamentar.

Entendo que as informações e os documentos produzidos pela DSI-Seplan/PR deverão, *na medida em que o reclamar o interesse público,* sofrer diminuição ou, mesmo, supressão do grau de sigilo, que os torna, no momento, inacessíveis. Permite-o o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, aprovado pelo Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977 (art. 8º). Aconselha-o o dever da autoridade pública em fornecer as provas, quando as conheça ou as tenha sob sua guarda, para a segura punição dos que cometerem crimes contra a administração e contra o administrado.

Não-operada, contudo, a desclassificação, entendo incidentes os fundamentos do Parecer nº SR-13/86, aprovado por V. Exa., onde tive a oportunidade de tecer, a propósito do tema, as seguintes considerações:

"Controle do poder e ordem democrática

6. Como é de fácil percepção, discute-se, no âmbito desta consulta, a questão da acessibilidade aos assentamentos constantes dos registros do Serviço Nacional de Informações.

Esse tema tem suscitado grande discussão, especialmente porque envolve um dos aspectos mais expressivos da tutela, jurídica dos direitos da personalidade.

A garantia de acesso a informações de caráter pessoal, registradas em órgãos do Estado, constitui um natural consectário do dever estatal de respeitar a esfera de autonomia individual, que torna imperativa a proteção da intimidade.

A institucionalização dessa prerrogativa, no plano do direito comparado, tem sido objeto de normação constitucional ou disciplinação meramente legislativo.

A Constituição da República portuguesa, promulgada em 1976, restringiu o poder do Estado na utilização da informática e garantiu, claramente, o acesso das pessoas às informações sobre si existentes em órgãos estatais ou não (art. 35):

'1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar conhecimento do que constar de registros mecanográficos a seu respeito e do fim a que se destinam as informações, podendo exigir a retificação dos dados e a sua atualização.

2. A informática não pode ser usada para tratamento de dados referentes a convicções políticas, fé religiosa ou vida privada, salvo quando se trate de processamento de dados não identificáveis para fins estatísticos.'

A Espanha proclamou, em sua Constituição de 1978, esse mesmo direito, assegurando 'o acesso dos cidadãos aos arquivos e registros, salvo em matérias relativas à segurança e defesa do Estado, à investigação criminal e à intimidade das pessoas' (art. 105, *b*).

Nos EUA, editou-se, em 1974, o *Freedom of Information Act,* com o objetivo de proteger e tornar efetivo o direito à privacidade (*right to privacy*) e de impedir a manipulação abusiva das informações.

Criou-se, na França, por efeito de uma lei, a Comissão Nacional de Informática, incumbida de velar pelo direito de acesso às informações pessoais, armazenadas através de processamento automático de dados. Esse mesmo diploma legislativo, contudo, estabeleceu restrições a tal direito, especialmente no que concerne a dados de interesse da segurança do Estado, à defesa e à segurança públicas.

Como se pode ver da legislação desses países, o direito de acesso às informações, embora assegurado a todos, não é pleno nem ilimitado. Restringem-lhe o exercício razões de interesse público, que tornam inacessíveis as informações pertinentes à segurança e defesa do Estado, à investigação penal ou à privacidade pessoal.

Ainda que *à vol d'oiseau*, verifica-se, no direito comparado, a previsão, em bases constitucionais ou legais, da possibilidade de acesso das pessoas aos registros, informáticos ou não, em poder do Estado.

Esse dado — *autorização constitucional ou legal* — é juridicamente relevante, posto que a administração pública só pode agir nos limites do que a lei permite ou autoriza.

Por tal razão, a Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, que dispõe sobre a Política Nacional de Informática, preceituou que matérias referentes 'aos direitos relativos à privacidade, como direitos de personalidade, por sua abrangência (...)', seriam objeto de lei específica (art. 43), *ainda não editado.*

A atividade administrativa constitui ação necessariamente subordinada ao modelo legal

Nada é lícita à administração pública sem prévia e expressa autorização legal. Daí o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assinala residir a essência do direito administrativo na integral submissão da pública administração à *rule of law.* O princípio da autonomia da vontade não rege os atos administratitvos.

'Em administração não há liberdade de querer. Só se pode querer o que sirva para cumprir uma finalidade antecipadamente estabelecida em lei. No ato administrativo, portanto, a regra é a ausência da autonomia de vontade. No ato administrativo o fim, o interesse, já está estabelecido de antemão e o sujeito não pode eximir-se de buscá-lo. Em contraposição ao ato privado, em que rege a liberdade, no ato administrativo vige a idéia de dever, de função. Daí, que ao invés do "o que não é proibido é permitido", vigora o "só é permitido o que a lei autoriza". Esta situação especifica sua mais plena submissão à "regra de direito".' (*Ato administrativo e direitos dos administrados.* 1981. p. 13-4, nº 223).

Idêntica opinião é perfilhada pelos eminentes Cirne Lima (*Princípios de direito* administrativo. 1954. p. 22) e Seabra Fagundes (*Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.* 3 ed. 1957. p. 17).

Embora de direito privado, o sigilo bancário instituído pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, também está sujeito à reserva legal, isto é, informações e esclarecimentos sobre ele, ordenados pelo Poder Judiciário ou outros poderes, somente são possíveis por *haver expressa permissão da* lei e sob as cautelas que ela própria estabelece ao permitir. Confiram-se o art. 38 e seus parágrafos do mencionado diploma.

Assim, o mero *vacuum legis,* como ocorre no caso da consulta, atua como fator de inibição da atividade administrativa. Não se torna lícito, pois, constranger o administrador, que só age *ex vi legis,* a praticar ato — permissão de acesso de terceiros a informações sigilosas — não autorizado e, antes, proibido por lei, sem previsão de exceções.

Trata-se de matéria revestida do mais elevado grau de importância político-jurídica, especialmente se analisada no presente histórico em que o Brasil, situado entre o seu passado e o seu futuro, inicia o processo, tornado irreversível pela vontade popular, de redemocratização do aparelho do Estado.

Com efeito, a necessidade de controlar o poder constitui exigência essencial para a preservação da ordem democrática.

O poder absoluto, exercido pelo Estado sem quaisquer restrições, inviabiliza, numa comunidade estatal concreta, a prática efetiva das liberdades públicas.

A sujeição do poder estatal a regras jurídicas preestabelecidas pela sociedade civil representa conseqüência necessária a que conduz o processo de racionalização do poder.

Karl Loewenstein, em obra clássica sobre o processo de governo e o exercício do poder político, denominada *Teoria de la constitución,* assinala o caráter desigual das relações entre o Estado e o indivíduo e acentua a necessidade de estabelecer mecanismos de controle que inviabilizem a onipotência da sociedade estatal.

O Estado moderno, cujos fundamentos repousam em bases essencialmente democráticas, dá concreção, de um lado, aos postulados do constitucionalismo, e busca harmonizar e realizar, de outro, o equilíbrio entre dois valores em permanente estado de tensão dialética: *a liberdade e a autoridade.*

É-lhe subjacente, nessa missão institucional, um velho anseio histórico: o predomínio da lei sobre a arbitrariedade do poder público.

Governo do poder público em público

7. A publicidade dos atos estatais constitui requisito indeclinável de sua eficácia e, mais do que isso, traduz um dos meios fundamentais para o seu conhecimento e controle.

Daí a afirmação de Norberto Bobbio, para quem o governo, no Estado democrático, é 'o governo do poder público em público'. Afinal, salienta aquele eminente pensador, num regime democrático 'nada pode permanecer confinado no espaço do mistério' (*o futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra, 1986).

A publicidade dos atos estatais não tem valor absoluto

8. Se esta é a regra básica, que deve ordinariamente prevalecer nas relações entre o Estado e o indivíduo, torna-se necessário enfatizar, no entanto, que situações excepcionais existem, que justificam o sigilo da administração.

Opera-se a pré-exclusão do dever estatal de prestar informações nos casos estrita e taxativamente referidos em lei. Daí a procedente observação de Pontes de Miranda, para quem, após reconhecer que o interesse público pode impor reserva, 'só há sigilo onde resulte de lei ou da Constituição' (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969*. 2. ed. RT, 1971. v. 5, p. 656-7).

O legislador, ao eximir o SNI da obrigação de divulgar, por qualquer meio, o conteúdo dos seus assentamentos, apenas acentuou a necessidade de preservar, em função do próprio interesse público, o sigilo em torno de determinadas matérias, cuja publicidade acarretaria graves danos, de reflexo muito profundo, à própria ação do poder público.

O eminente Themístocles Brandão Cavalcanti, que muito dignificou a Consultoria-Geral da República, assim analisa o tema:

Como o particular, pode e deve a administração manter sob sigilo certas transações e certos atos, como garantia do interesse público.

A doutrina e a legislação de diversos países têm estabelecido critérios bastante precisos na determinação dos casos em que o sigilo se impõe obrigatoriamente, pela própria natureza do negócio.

É o que se verifica, por exemplo, na França, no que diz não só com os segredos militares e diplomáticos, como também nos terrenos médico, fiscal, de estatísticas das requisições, etc. A revelação do segredo pelos funcionários pode envolver até a responsabilidade civil do Estado (CE. 25 de outubro de 1935, *époux* Fleur Santucci).

O respeito ao segredo está, aliás, na tradição do direito administrativo alemão (Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, p. 218).

O segredo constitui um dever inerente à própria função pública (Bielsa, *Derecho administrativo*. v. 2, p. 187) e obriga todos os funcionários, sem limitações (nosso *Tratado de direito administrativo*, v. 3, p. 424)' (*RDA*, *17*:407-8).

(...)

O Serviço Nacional de Informações é órgão de assessoramento presidencial

10. O SNI foi criado pela Lei federal nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Trata-se de órgão integrado na estrutura administrativa do Poder Executivo da União. Está organicamente vinculado à administração federal centralizada. O SNI atua como órgão de assessoramento imediato do presidente da República (Decreto-lei nº 200/67, art. 32, V), incumbindo-lhe, em sua área de competência, 'superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessem à segurança nacional' (Decreto-lei nº 200/67, art. 44). O SNI compreende, em sua organização administrativa:

a) uma chefia (chefe do serviço e respectivo gabinete);

b) uma agência central no Distrito Federal;

c) agências regionais (capitais os estados e territórios federais ou cidades importantes).

Compete-lhe, basicamente:

a) assessorar o presidente da República na orientação e coordenação das atividades de informação e contra-informação afeta aos ministérios, serviços estatais, órgãos autônomos e entidades paraestatais;

b) estabelecer e assegurar, tendo em vista a complementação do sistema nacional de informação e contra-informação, os necessários entendimentos e ligações com os governos dos estados, com entidades privadas e, quando for o caso, com as administrações municipais;

c) proceder, no mais alto nível, à coleta, avaliação e integração das informações, em proveito das decisões do presidente da República e dos estudos e recomendações do Conselho de Segurança Nacional, assim como das atividades de planejamento a cargo da Secretaria-Geral desse conselho;

d) promover, no âmbito governamental, a difusão adequada das informações e das estimativas decorrentes.

As informações coligidas pelo SNI, no desempenho de sua função de assessoramento ao presidente da República, só a este se destinam. Nesse sentido, são verdadeiros atos intransitivos, que se resumem e se exaurem no âmbito da chefia do poder Executivo da União. Elas não ultrapassam esses lindes, porque estão vocacionadas a servir de esclarecimento e base, se aceitas, para as decisões presidenciais.

Os elementos de informação, em tal caso, constituem peças de instrução interna, sem qualquer força vinculativa.

Moacyr Amaral Santos enfatiza, em obra que se tornou clássica em nosso direito, que pareceres, opiniões e informações submetidos à autoridade, de modo reservado, não constituem objetos certificáveis, por uma simples razão: *não são peças que tenham caráter público.*

Eis a lição daquele saudoso mestre, que associou, a essa condição acadêmica, a de ministro do egrégio Supremo Tribunal Federal:

'Nem de todas as peças constantes dos seus arquivos ou processos a repartição é obrigada a dar conhecimento aos particulares por via de certidão. O dever de fornecê-la diz respeito tão-somente àquelas peças ou atos que tenham caráter público.

Segundo esse critério, que é fixado pelo direito administrativo, público são os atos de deliberação e não as informações e pareceres que servem para a sua elaboração, decidiu o Ministro Carvalho Mourão' (*Prova judiciária* no cível e comercial. v. 4, nº 198).

O ilustre jurista, em nota ao pé da página, transcreve tópico do acórdão do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Mourão, que se encontra publicado na *RT, 111:* 742:

'Vê-se desde logo que a Constituição não assegura aos interessados a comunicação de todos e quaisquer pareceres e informações, senão somente daqueles a que os despachos administrativos se refiram, isto é, daqueles que dos despachos ficam fazendo parte integrante, como motivação ou fundamento deles. Nisto se conforma o legislador constituinte com a doutrina e a tradição do direito administrativo, segundo as quais públicas devem ser as resoluções e decisões; não as informações e pareceres que apenas servem de esclarecimento para as resoluções da autoridade administrativa; ou, melhor, pública deve ser a decisão, não a elaboração dela, a deliberação que a precede.'

Observe-se que o presidente da República é o chefe do Poder Executivo, órgão de origem constitucional. Está escrito no art. 73 da Constituição: "O Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, auxiliado pelos ministros de Estado".

As atribuições do *órgão presidencial* acham-se estabelecidos no art. 81, norma que

"dentro de nuestro orden constitucional, sintetiza y traduce las faculdades que le competen al poder administrador, atribuciones que integran e constituyen la "zona de reserva de la administración" dentro de la qual solo puede actuar validamente esta, del mismo modo que unicamente el legislador púe-

de actuar en lhamada zona de "reserva de la ley", y de igual manera que solo un juez puede actuar en la zona de "reserva de la justicia". De no ser asi, un *Poder* invadiria la esfera de actuación de los otros Poderes, violando entonces el principio fundamental de separación o división de los mismos" (Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derècho administrativo*. Buenos Aires, 1965. v. 1, p. 497).

Dispondo a lei que o SNI coleta e processa informações para o presidente da República, não pode, *data venia*, o Poder Judiciário requisitá-las daquele órgão auxiliar, sob pena de invadir a *zona de reserva* do órgão presidencial, constitucionalmente responsável pela segurança interna do país e com tal força legal que sua não-observância constitui crime de responsabilidade do próprio presidente da República (Constituição, art. 82, IV).

Tutela jurídica do sigilo

11. Os registros do SNI, consubstancia dores de informações reservadas, exclusivamente destinadas ao conhecimento pessoal do presidente da República, são objetivamente imunes ao livre acesso de qualquer órgão ou poder do Estado.

Acham-se revestidos, em função de sua própria natureza, do necessário sigilo, com que o legislador os caracterizou.

A nota de sigilo, legalmente imposta, torna *indevassáveis* aqueles assentamentos e veda a divulgação de seu conteúdo, sob pena de responsabilidade penal, administrativa e civil do agente público que lhe der causa.

A violação de sigilo funcional constitui infração contra a administração pública. Comete-a quem 'revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação' (Código Penal, art. 325).

Trata-se de crime cuja tipificação resulta, em nosso direito, de antigas leis penais. O próprio Código Criminal do Império, de 1830, já o previra (art. 164).

Magalhães Noronha, ao versar o tema, justifica, em casos especiais, a necessidade estatal de preservar o sigilo sobre informações de que a administração eventualmente disponha. Enfatiza o ilustre mestre paulista que há, na regra penal referida, defesa de interesse público' (*Direito penal*. v. 4, p. 295, nº 1.366).

Não dissente dessa opinião o magistério de Heleno Cláudio Fragoso:

'Objeto da tutela jurídica é o interesse em manter em segredo determinados fatos relacionados com a administração pública e que necessariamente devem ser do conhecimento de certos funcionários. Embora a maior parte da atividade funcional do Estado moderno, como observa Manzini, V, 258, seja realizada segundo o princípio da publicidade, subsiste a necessidade para a administração, o Judiciário e inclusive o Legislativo, de conservar em segredo numerosos atos, cuja eficiência e oportunidade seria prejudicada ou exposta a perigo pela sua revelação" (*Lições de direito penal*. Parte Especial, comentários ao art. 325 do Código Penal. p. 447-8, nº 1.117)

O dever de sigilo, que impõe à própria testemunha a obrigação de *não depor* de fatos a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar segredo (v. Código Civil, art. 144; Código de Processo Civil, art. 406, nº II; Código de Processo Penal, art. 207), reveste-se de gravidade extrema.

O dever ético-jurídico, de respeitar a norma legal impositiva de sigilo, justifica-se 'como princípio de ordem pública, tendo em vista o interesse da sociedade' (Santos, Moacyr Amaral. *Comentários ao Código de Processo Civil*. v. 4, p. 302, nº 221).

Ressalte-se, ainda, que o *depositário* das informações sigilosas, mesmo quando regularmente autorizado, não poderá ser constrangido a prestá-las. O Código de Processo Penal legitima essa asserção: 'São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, *desobrigadas* pela parte interessada, *quiserem dar o seu testemunho*' (grifo nosso).

Essa norma legal foi assim interpretada pelo eminente Eduardo Espínola Filho:

"Fixando o art. 207, em exame, haver proibição de depor, para aqueles que são depositários de segredo alheio, em razão de função, ministério, ofício ou arte, salvo se

autorizado pela parte interessada, aderiu, ao solucionar a controvertida questão do efeito, que, para divulgação, em depoimento, de sigilo profissional, tem o consentimento de quem o confiou, à opinião que dá de operante essa liberação da abstenção; mas, acrescentando que, assim desobrigadas do sigilo, tais pessoas só poderão "se quiserem dar o seu testemunho", repeliu a tese, segundo a qual, uma vez consentida a revelação pelo interessado, o detentor de segredo é obrigado a depor; aplaude-lhe a solução Florian (*Delle prove penali* 1924. v. 2, p. 159): embora entendendo que o consentimento possa eliminar o crime, não poderá ele jamais coagir o depositário a revelar o segredo; aqui, não encontra mais aplicação a máxima *volenti mon fit injuria,* porque se trata de uma faculdade concedida aos depositários do segredo, e não de um dever jurídico violado; pelo que, se os depositários estimam dever calar, a sua vontade deve ser respeitada, a despeito do consentimento de quem o confiou' (*Código de Processo Penal brasileiro anotado.* Rio de Janeiro, 1980. v. 2, p. 115-6, nº 449).

(...)

12. O SNI, depositário de informações reservadas, que as destinam, unicamente, ao presidente da República, para avaliação *pessoal* dos fatos e circunstâncias ocorrentes, não pode ser compelido a *fornecer certidões* sobre dados ou elementos que haja coligido no exercício de sua atividade legal.

Incumbe-lhe, na condição de órgão de assessoramento presidencial, proceder, no mais alto nível, à coleta, avaliação e integração das informações, *em proveito das decisões pessoais do presidente da Repúbica.*

A norma legal de sigilo, que veda acessibilidade aos elementos de informação do SNI, é justificada por princípio de ordem pública, cuja inobservância pode induzir a tríplice responsabilidade de seu transgressor: responsabilidade penal, administrativa e civil (...) (*RDA, 166:* 145-52).

13. *Controle jurisdicional das atividades da CPI*

Pela imprensa foi divulgado que a CPI em exame pretende estender suas investigações à compra de 328 apartamentos em Brasília de um prédio para abrigar as instalações da Dataprev, no Rio, pelo Ministério da Previdência Social.

Caso isto aconteça, como sugerem alguns, esta CPI será, realmente, transformada em CGI, contrariando as sérias advertências de seu próprio presidente, o ilustre Senador José Ignácio, que, diante da inconstitucionalidade do ato constitutivo da CPI, comprometeu-se, em plenário, a corrigir tal desvio, fixando-se em fato certo, determinado a *posteriori.*

Parece, ainda, que esta solução preconizada pelo senador focalizou o trabalho investigatório nas notícias de irregularidades na Seplan, irregularidades que estão sendo rigorosamente apuradas pelo próprio Poder Executivo, através da Polícia Federal, e que, registre-se, tem colaborado com a Comissão Parlamentar de Inquérito. Para a CPI remir o pecado original de sua *constituição inconstitucional,* talvez as intermediações de verbas da Seplan possam transformar-se no fato determinado e, assim, seus demais atos possam desenvolver-se nos trilhos da legalidade.

Devo, ainda, Sr. Presidente, deixar bem salientado que o *fato determinado* sob investigação parlamentar deve ser exaustivamente perseguido e apurado, cumprindo ao Executivo, nos limites da legalidade, auxiliar a investigação, empenhar-se na coleta de provas e antecipar-se na punição dos culpados, como se está procedendo no caso Seplan.

Nada mais revoltante existe, para as consciências bem-formadas, que a improbidade e, sobretudo, improbidade com dinheiros públicos. E mais revoltante ainda é a impunidade em casos de comprovada autoria de tão abjeto delito.

Não podem, porém, as consciências bem-formadas, sobretudo as bem-formadas na ciência jurídica, concordar com a acusação vaga, nebulosa, neblineira, esfumaçada, sem descrição e contorno do fato certo, ainda que fruto de um momentâneo impulso político.

Não se combate eficazmente uma ilegalidade com outra ilegalidade. Aliás, as ilegalidades cometidas pelos órgãos processantes têm sido responsáveis pela impunidade de

multos e verdadeiros culpados, posto que levam o procedimento a nulidades insanáveis e ao fracasso das ações penais que a elas se seguem e por elas são contaminadas.

No caso concreto, saliente-se, finalmente, a possibilidade de lesão ao princípio da separação de poderes, a invasão sem objetivo certo do Executivo pelo Legislativo, finalidade não desejada pelo Senado ao aprovar a constituição desta CPI, cujo ato constitutivo tem o vício insanável de inconstitucionalidade, pela desinformação jurídica de seu proponente, motivado mais pela publicidade jornalística e pela oposição política do que por obediência à ordem constitucional.

O STF, em decisão plenária e unânime, após considerar a CPI uma *longa manus* da Casa legislativa em que constituída, assim se pronunciou: "As comissões parlamentares de inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos" (*RDA, 47:* 286-304). No mesmo sentido, ver: Oliveira Filho, João de. *Legislativo: poder autêntico.* Rio de Janeiro, Forense, 1974. p. 295-6.

O *abuso* no exercício do poder de investigar é passível de remoção mediante invocação da tutela jurisdicional do Estado.

O inquérito parlamentar, ainda que regularmente instaurado, sofre as limitações impostas pelo ordenamento jurídico.

Os excessos cometidos, ao longo da investigação parlamentar, sobre censuráveis, são reprimíveis, através do oder Judiciário, pela utilização dos remédios constitucionais do mandado de segurança ou do habeas corpus, conforme o caso (ver item 10, *Incidentes do inquérito parlamentar);* muito embora, e com relação à CPI examinada, tenho fundadas razões para acreditar que seu ilustre presidente e a maioria de seus membros saberão conter os trabalhos nos limites da legalidade, mesmo porque partiu do Senador José Ignácio a primeira e bem-fundamentada advertência sobre a inconstitucionalidade do ato constitutivo desse órgão parlamentar.

14. Em conclusão

I — A inconstitucionalidade na constituição da CPI é a mais grave das patologias jurídicas e, conforme seu ilustre presidente advertiu, somente pode ser remediada (posto que insanável) com a escolha, pelos seus membros, de um fato determinado com precisão para ser objeto das investigações;

II — na apuração do *fato determinado,* o Poder Executivo deve colaborar sem qualquer restrição, inclusive desqualificando documentos sigilosos que de alguma forma possam ser úteis às investigações. Contrário senso, será legítima e lícita a recusa de informações sobre fatos indeterminados ou imprecisos, sobretudo quando não pertinentes com o *objeto* da *CPI;*

III — por expresso mandamento constitucional, a CPI não pode requisitar documentos e informações diretamente às repartições públicas do Executivo, que, neste caso, deverão arquivar as requisições. Terá de fazê-lo através da mesa do Senado, que encaminhará a requisição à presidência da República. A exigência procedimental funda-se na necessidade de submeter-se o pedido de informação a juízo de admissibilidade pelos chefes dos dois Poderes envolvidos;

IV — não pode, igualmente, a CPI requisitar à polícia, ou a qualquer outra autoridade do Executivo, busca e apreensão ou condução coercitiva de testemunha. Terá de fazê-lo via Judiciário, que sobre a requisição exercerá o necessário e prévio controle de legalidade;

V — os eventuais desvios de legalidade ou abuso de poder, pela CPI, estarão sempre sujeitos ao controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal;

VI — na correta atuação investigatória de delitos praticados, ou possivelmente praticados, ou na competente coleta de elementos para subsídios legislativos, todos com pertinência ao *fato determinado,* a CPI deve merecer total apoio e incondicional colaboração, observados apenas os meios procedimentais impostos pela Constituição, precisamente para evitarem-se desnecessários exibicionismos ou abusos de caráter meramente político.

É o meu parecer.

Brasília, 28 de março de 1988. — *J. Saulo Ramos,* Consultor-Geral da República