

INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR ESTADUAL:
AS COMISSÕES ESPECIAIS DE INQUÉRITO

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO
Promotor de Justiça

O poder de investigar constitui uma das principais funções institucionais do Poder Legislativo. O "droit d'enquête", que deriva do poder de controle, tem por objetivo a apuração da verdade real e o esclarecimento de situações anormais.

A investigação parlamentar permite ao Legislativo, nos seus três níveis (federal, estadual e municipal), exercer um efetivo controle sobre as pessoas, instituições e órgãos sujeitos, no plano normativo, à sua competência.

A fiscalização dos atos do Poder Executivo constitui missão inerente à própria essência da instituição parlamentar. Essa atividade investigatória, que tem por sujeito ativo o próprio Poder Legislativo, pode ser encarada sob tríplice aspecto: a) político-administrativo, b) financeiro e c) orçamentário.

No Brasil, a função de controle e fiscalização, pelo Legislativo, teve sua origem na fase imperial, muito embora o seu expreso reconhecimento só tenha formalmente ocorrido a partir da Constituição Federal de 1934 (artigo 36).

As Assembleias Legislativas, que exercem, no âmbito dos Estados-membros, o Poder Legislativo, têm competência para criar e instituir comissões de inquérito, destinadas a apurar e investigar fatos determinados que se insiram na esfera de suas atribuições normativas. Não se pode olvidar, neste passo, que a competência para investigar é limitada pela competência para legislar, de tal sorte que será abusiva a utilização do inquérito parlamentar para elucidar fatos que refujam às atribuições legiferantes do órgão investigante.

Um dos meios de que se vale o Legislativo para exercer a fiscalização sobre os atos do Executivo é a "interpelação" dos Ministros de Estado (Constituição Federal, artigo 38), Secretários de Estado (Constituição Paulista, artigo 17, n. XIII) ou Secretários Municipais (Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo, artigo 25, n. XI).

Contudo, o instrumento mais eficaz é, indubitavelmente, a "comissão de inquérito", denominada, no plano federal, "comissão

parlamentar de inquérito e, no plano local, comissão especial de inquérito.”

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) são regidas pela Lei Federal n. 1.579, de 18 de março de 1952, que regulamentou o texto da Constituição Federal. No âmbito do Estado de São Paulo, vigora a Lei Estadual n. 1.759, de 14 de setembro de 1978, que disciplina a atuação das Comissões Especiais de Inquérito, previstas expressamente na Constituição Estadual.

A Carta Constitucional paulista e a Lei Estadual n. 1.759, de 1978, ao tratarem das comissões de inquérito instauradas no âmbito da Assembléia Legislativa, estabeleceram as seguintes regras de organização e de atuação: 1) só poderão funcionar, simultaneamente, cinco comissões especiais de inquérito, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembléia, 2) assegurar-se-á, na composição das Comissões Parlamentar de Inquéritos, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos, 3) as comissões de inquérito serão constituídas sem ônus para a Assembléia Legislativa, que não poderá, em consequência, subvencionar viagens de deputados pelo território do Estado, ou fora dele, 4) os membros das Comissões Parlamentar de Inquéritos poderão, em conjunto ou isoladamente, mas sempre no interesse da investigação, proceder a vistoria e levantamentos nas repartições públicas estaduais e entidades descentralizadas, onde terão livre ingresso e permanência, sendo-lhes lícito, ainda, requisitar à Administração estadual a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários.

A extensão dos poderes investigatórios das Comissões de Inquérito tem sido objeto de manifestações doutrinárias e de pronunciamentos judiciais. Daí porque, no âmbito do Estado de São Paulo, os diplomas já mencionados e mais o Regimento Interno da Assembléia Legislativa preceituam que as comissões especiais de inquérito terão ampla ação nas pesquisas e nas investigações destinadas a apurar os fatos determinados que tenham dado origem à sua formação. Em consequência, reconhecem-se às Comissões Parlamentar de Inquéritos, instauradas pela Assembléia Legislativa de São Paulo, os seguintes poderes: a) requerer a Convocação de Secretários de Estado, b) tomar depoimentos de quaisquer autoridades, c) inquirir testemunhas sob compromisso, d) requisitar informações e documentos aos órgãos da administração pública estadual, centralizada ou descentralizada e e) interrogar os indiciados.

Mencione-se, desde logo que “somente fatos determinados”, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de

investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso.

Não é lícito à Comissão Especial de Inquérito, por outro lado, compelir a depor os eventuais indiciados. Estes são obrigados a comparecer perante a Comissão Especial de Inquérito e, se o fizerem voluntariamente, não poderão ser obrigados a prestar qualquer depoimento.

Os indiciados, na verdade, gozam de privilégios contra a auto-incriminação. Aplica-se-lhes o velho provérbio segundo o qual *nemo tenetur se detegere*, ou seja, ninguém está obrigado a se acusar ou a depor contra si próprio.

Francisco Campos, analisando esse tema, concluiu que “se é de incriminação que se trata, nenhuma pessoa é obrigada a depor contra si, nem a fornecer à autoridade que a incrimina os papéis ou documentos em que ela suspeite se encontra comprovada a incriminação”. (v. Revista de Direito Administrativo, 67/341).

As testemunhas, por sua vez, possuem a dupla obrigação: a de comparecer e a de depor. Se se mostrarem recalcitrantes, recusando-se a atender à convocação da Comissão Especial de Inquérito, poderão ser compelidas a cumprir o seu dever legal mediante intervenção do Poder Judiciário.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, pronunciando-se a esse respeito, asseverou que “no direito de investigar está insito o poder coercitivo de obter as informações necessárias ao esclarecimento da investigação, não sendo lícito, pois, à testemunha recusar depor perante as comissões parlamentares de inquérito, constituídas pelas Assembléias Legislativas” (v. Revista Forense, 173/408).

Essa decisão foi posteriormente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do recurso de habeas corpus n. 34.823-RS, reconheceu a obrigatoriedade do comparecimento de testemunhas perante as comissões de inquérito instauradas pelas Assembléias Legislativas.

A doutrina, invocando o princípio constitucional da separação e independência de poderes, reconhece a impossibilidade de convocação do Chefe do Poder Executivo para depor em comissões de inquérito constituídas pelo Legislativo (v. João de Oliveira Filho, “Inquéritos Parlamentares”, in Revista de Informação Legislativa, 2/74).

O Chefe do Poder Executivo somente pode ser intimado a comparecer perante o Legislativo nos processos por crime de responsabilidade, em que figura como denunciado. Fora daí, e em nenhuma outra hipótese, a não ser voluntariamente, o Chefe do Poder Executivo poderá ser compelido a comparecer frente ao

Legislativo (v. Nelson de Souza Sampaio, "Do Inquérito Parlamentar", 1964, págs. 49/50).

O não comparecimento do Secretário de Estado perante a Comissão Especial de Inquérito, sem causa justificada, não pode ensejar a sua condução coercitiva. Permite, apenas, a instauração de processo por crime de responsabilidade, eis que a destituição do cargo, nessa hipótese, será a única consequência jurídica possível. (v. Lei Federal n. 1.079, de 1950, artigo 74 c/c artigo 13, n. 3).

Questão relevante se coloca quanto à possibilidade de as comissões especiais de inquérito, constituídas no âmbito estadual, requisitarem às instituições financeiras informações sobre operações por elas realizadas.

O sigilo legal que resguarda tais operações, mesmo em se tratando de Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode ser levantado, eis que a Lei Federal n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, estabelece, em caráter imperativo, que as instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados (artigo 38, *caput*). A quebra do sigilo constitui crime (artigo 38, § 7.º).

O sigilo só será levantado, dentre as exceções figuradas no texto legal, se o pedido de informações provier do Congresso Nacional (e não das Assembleias Legislativas) ou de qualquer de suas Comissões parlamentares de inquérito (v. artigo 38, §§ 2.º e 3.º). A lei, como se vê, não privilegiou as comissões de inquérito instituídas pelas Assembleias Legislativas, que deverão, em consequência, submeter-se à regra geral do sigilo.

A escrituração comercial de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado é inacessível às comissões de inquérito, que não poderão requisitá-la ou exigir a sua exibição. Trata-se, na verdade, de mera consequência do princípio legal do sigilo dos livros comerciais.

Nelson Hungria, em parecer sobre a matéria, asseverou: "No caso dos livros comerciais, cuja inacessibilidade é a regra, só mediante prévia lei criando uma nova exceção ao artigo 17 do Código Comercial, poderia devassá-los a Comissão Parlamentar de Inquérito, que não é um poder a *legibus solutus* ... Como quer que seja, porém, sem uma lei atribuindo especialmente às comissões Parlamentares de Inquérito o direito de quebrar sigilo dos livros mercantis, estão elas inibidas de acesso compulsório a estes" (v. Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal, 1965, 10/141). No mesmo sentido, cf. Francisco Campos, in Revista Forense, 195/71, e Roberto Rosas, in Revista de Informação Legislativa, 1969, 21/49.

De outro lado, as comissões de inquérito não poderão, por seus próprios meios, efetuar a busca e apreensão dos documen-

tos em poder dos órgãos públicos, que, por força de lei, devam proceder à sua entrega ao órgão investigante. Mesmo aí, ainda que a pretensão da Comissão Especial de Inquérito tenha fundamento constitucional (Carta Paulista, artigo 7.º, § 2.º), deverá ela valer-se do Poder Judiciário. Continua, sob esse aspecto, atual o magistério de Francisco Campos, para quem "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" (v. Revista de Direito Administrativo, 67/372).

É questionável a validade jurídico-constitucional do Regime Interno da Assembléia Legislativa de São Paulo, na parte em que submete a discussão e votação do Plenário o requerimento de comissão especial de inquérito, subscrito por um terço dos deputados estaduais.

Entende Rosah Russomano que o requerimento de comissão de inquérito, formulado por um terço dos parlamentares, é suficiente, por si só, para provocar, de modo automático, a constituição da comissão (v. "O Poder Legislativo na República", pág. 223). Esclarece essa autora que o requerimento dependerá de deliberação e votação do Plenário apenas quando subscrito por um número de parlamentares inferior àquele mínimo constitucional.

Pontes de Miranda adverte que, se houve o requerimento com a assinatura de um terço, ou mais, dos membros do Legislativo, há o dever de criar a comissão de inquérito (v. "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III, pág. 65).

Daí porque o Senado Federal dispôs, em seu Regimento Interno (artigo 171), que o requerimento de constituição de comissão de inquérito, subscrito por 1/3 dos membros, será entregue à Mesa e considerado definitivo, independentemente de qualquer outra formalidade, exceto a comunicação ou cientificação ao Plenário.

Note-se que o requerimento assinado por 1/3 dos parlamentares constitui ato de criação, e não projeto de criação, da comissão de inquérito.

Orienta-se no mesmo sentido o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigos 36 a 38), que só condiciona a deliberação do Plenário, para efeito de Constituição de Comissão de Inquérito, os requerimentos firmados por menos de 1/3 dos parlamentares.

Também o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, refletindo a mesma posição, preceitua que o requerimento de criação de Comissão Especial de Inquérito,

subscrito por um terço dos deputados, é suficiente para a sua imediata constituição, prescindindo, conseqüentemente, tal ato, de prévia aprovação pelo plenário (artigo 60).

Entendimento diverso, tal como o que se infere do disposto no Regimento Interno da Assembléia Legislativa de São Paulo, conduzirá à frustração de um direito assegurado às minorias, e que justifica a própria razão de ser do inquérito parlamentar.

A investigação legislativa constitui procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia. Conseqüentemente, 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 atuação da Comissão Especial de Inquérito, não inibem e nem impedem a realização de inquérito parlamentar.

Trata-se de entendimento acolhido, sem maiores disceptações, pela melhor doutrina (v. Nelson de Souza Sampaio, "Do Inquérito Parlamentar", Fundação Getúlio Vargas, 1964, 1.^a ed., págs. 45/46; João de Oliveira Filho, "Comissões Parlamentares de Inquérito", in Revista Forense, 151/9; Alcino Pinto Falcão, in Revista Forense, 185/397).

Finalmente, impõe-se registrar que o abuso de poder exercido pelas comissões de inquérito, cuja competência investigatória encontra limites na Constituição e nas leis, é passível de controle jurisdicional através dos remédios heróicos do "habeas corpus", se se tratar de lesão atual ou iminente à liberdade de locomoção física, e do "mandado de segurança", se ocorrer violação a direito líquido e certo não amparável pelo writ de "habeas corpus".