

06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71193-6 SÃO PAULO

PACIENTE: PAULO HENRIQUE SAWAYA FILHO
IMPETRANTE: JOSÉ LEITE SARAIVA FILHO
COATOR: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

E M E N T A: I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu.

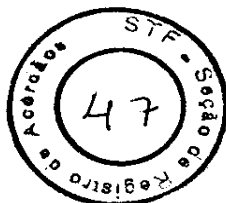
II. STF: competência originária: habeas corpus contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito.

III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação.

1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.

2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade.

3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a



[Handwritten signature]

HC 71.193-6 SP

427

atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.

A C Ó R D ã O

Vistos, e relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir o pedido de **habeas corpus** e revogar a medida liminar.

Brasília, 06 de abril de 1994.



OCTAVIO GALLOTTI

- PRESIDENTE



SEPÚLVEDA PERTENCE

RELATOR

nbc.

06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71193-6 SÃO PAULO

PACIENTE: PAULO HENRIQUE SAWAYA FILHO

IMPETRANTE: JOSÉ LEITE SARAIVA FILHO

COATOR: PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O il. advogado José Leite Saraiva Filho impetrou **habeas-corpus** preventivo em favor de Paulo Henrique Sawaya Filho contra ameaça de constrangimento ilegal, que atribui ao Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, instituída para investigar irregularidades nas concessões de benefícios previdenciários.

Deduz o impetrante os antecedentes de fato da impetração, nos seguintes termos (f. 2):

"O paciente tomou conhecimento, pela imprensa, que a referida CPI encontrou no escritório do Sr. CESAR ARRIETA, documentos que envolveriam a ele Paciente - e a uma das empresas da qual é sócio - ICOA S/A, em supostas irregularidades praticadas pelo Sr. Arrieta, no parcelamento de dívidas previdenciárias, junto ao INSS.




Posteriormente, o Paciente veio a saber,

igualmente pela imprensa, que teve decretada a quebra do sigilo bancário seu e de suas empresas, bem como ficou ciente, pelos Órgãos de Comunicação que deveria comparecer para depor no plenário da CPI do INSS no último dia 08 do corrente mês" (Fev. de 1994).

"Diante da impossibilidade de comparecer ao depoimento mencionado, na data designada, o Paciente, na véspera, informou à Presidência da CPI da impossibilidade do seu comparecimento, solicitando a marcação de nova data (doc. II). Naquela oportunidade, requereu, também, acesso às atas das reuniões públicas e dos depoimentos públicos, já realizados, além dos documentos que, eventualmente, o envolveriam, direta ou indiretamente, o que lhe permitiria a correta prestação dos esclarecimentos cabíveis.

Após o requerimento formulado no dia 07 do corrente mês, no qual o Paciente confirma sua intenção de colaborar com a CPI, veio a saber que O PRAZO CONSTITUCIONAL E REGIMENTAL, para o funcionamento da Comissão, expirou no dia 08 último.

 Com efeito, a Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS foi instaurada no dia 12 de agosto de 1993, COM PRAZO DE FUNCIONAMENTO DE 120 DIAS. Em 18.11.93, o Plenário da Câmara dos

Deputados aprovou requerimento PRORROGANDO POR MAIS 60 (SESSENTA DIAS) o prazo da CPI. Em 25 de janeiro do corrente ano, INEXPLICAVELMENTE, o Plenário mencionado APROVOU NOVO PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DA COMISSÃO, POR MAIS 60 (SESSENTA) DIAS."

Sustenta a impetração a ilegitimidade dessa segunda prorrogação do prazo de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

É que, a teor do art. 58, da Constituição Federal, a CPI há de ser criada "para apuração de fato determinado e **por prazo certo**".

De sua vez, assevera o requerente que o art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, disporia que "**a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso**".

Essa "**legislação em curso**", aduz, seria o art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual a CPI "**terá prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade mediante deliberação do Plenário, para conclusão dos seus trabalhos**".

Ora, argumenta-se (f. 5),

"A Magna Carta, ao EXPRESSAMENTE estabelecer



que as comissões parlamentares de inquérito possuem PRAZO CERTO, impede, a toda evidência, o funcionamento permanente, ou por prazo indeterminado, dessas comissões de natureza provisória. Por isso, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, fixado pelo Regimento Interno, objetiva regulamentar a Constituição Federal, e a Lei nº 1.579/52. Esse prazo é peremptório, ou seja, fatal!!! NÃO ADMITE ELASTECIMENTO OU PRORROGAÇÃO, sob pena de aniquilar o caráter provisório desse tipo de comissão, determinado na Lex Fundamentalis.

O desrespeito ao prazo certo de funcionamento das comissões parlamentares de inquérito importará no prolongamento sem controle dessas comissões, cujo caráter de investigação extraordinária e temporária é o próprio núcleo da sua existência."

Dedica-se em seguida a impetração a refutar que se cuidasse de matéria **interna corporis** da Câmara dos Deputados e, como tal, insusceptível de controle do Poder Judiciário.

Cita Nelson Sampaio (**Do Inquérito Parlamentar**, FGV, 1964, p. 43), sobre os riscos de converter-se a inquisição parlamentar numa forma de punição sem recurso e não prevista no Código Penal, que atinge tanto culpados como inocentes - a pena de escárneo público" - e conclui, o impetrante (f. 8):



"Demonstrada a premissa da inconstitucionalidade e da ilegalidade da prorrogação do prazo de funcionamento da CPI do INSS, impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que o Paciente não pode estar sujeito a depor, contra a sua vontade, perante AUTORIDADES PÚBLICAS INCOMPETENTES! Ninguém pode ser COAGIDO A COMPARECER, MESMO QUE NA QUALIDADE DE TESTEMUNHA, DIANTE DE COMISSÕES OU ÓRGÃOS PÚBLICOS INCOMPETENTES! In casu, o Paciente se acha ameaçado de sofrer coação ilegal em sua liberdade de locomoção, ante a possibilidade da CPI forçá-lo a depor, sem possuir amparo legal para praticar essa coerção. Avulta, ainda mais, a ilegalidade, quando tal depoimento acarretará um inquestionável prejuízo à imagem pessoal e à moral do depoente".

Requeru liminar, que, de início, indeferi (f. 32).

Contra a denegação da liminar, houve agravo do impetrante (f. 34), em razão do qual reconsiderei a decisão agravada, aduzindo (f. 46):

"O agravante impetrou habeas-corpus preventivo em favor de Paulo Henrique Sawaya Filho para resguardá-lo de eventual prisão e condução coercitiva para prestar depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito cujo prazo de



funcionamento entende indevidamente prorrogado, com violação do art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.


Indeferi a liminar, aduzindo (f. 32):

"À primeira vista, a questão do prazo máximo de funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito é matéria interna corporis da Casa competente do Congresso Nacional, de tal modo que eventual equívoco dela na interpretação dos preceitos regimentais pertinentes não gera direito à recusa de comparecimento de terceiros, intimados para prestar depoimento à Comissão."

Donde, o presente agravo regimental.

O Plenário do Tribunal, contudo - malgrado contra os votos dos ems. Ministros Gallotti, Celso de Mello, Marco Aurélio e do meu próprio - vem de afirmar a inadmissibilidade de agravo regimental contra a decisão que denega liminar em habeas-corpus (AgRgHC 70.937, 1.2.94, Rezek).

A orientação não parece inibir o próprio relator de reconsiderar a sua decisão inicial.

 No caso, a melhor reflexão sobre os argumentos do impetrante - particularmente, a ênfase dada, no agravo, à exigência do art. 58, §

3º, da Constituição, de que a CPI funcione por prazo certo -, convenceu-me da relevância da sustentação de que o caso não traduz simples questão interna corporis de interpretação de norma regimental.

De outro lado, é patente que o habeas-corpus, corre o risco de ser prejudicado, se acaso não deferida a cautelar requerida.

Desse modo, reconsidero o despacho inicial e defiro a liminar para determinar que a digna autoridade coatora se abstenha de ordenar ou promover qualquer constrangimento à liberdade física do paciente, caso se recuse este a comparecer para depor".

Depois de dar notícia do cumprimento da liminar, mediante determinação à Polícia Federal de sustar "as providências relativas à condução coercitiva" do paciente (f. 55), o nobre Deputado Paulo Novaes, Presidente da CPI, prestou informações, subscritas também pelo il. Procurador da Câmara, Deputado Vital do Rego (f. 59).

As informações confirmam que a CPI obteve, por duas vezes, a prorrogação, por 60 dias cada uma, do seu prazo de funcionamento, inicialmente fixado em 120 dias. Esclarecem os motivos da convocação do paciente para depor e passam a rebater a fundamentação jurídica do pedido de **habeas-corpus** (f. 66):



"O impetrante" - aduz-se -, "ao tentar demonstrar a ilegalidade da prorrogação do prazo de funcionamento, da CPI, transcreve com destaque, porém erroneamente, o texto do § 2º do art. 5º da Lei nº 1.579/52. Seja por inépcia, por incúria, ou por conveniente lapso, substitui (fls. 4) o termo "LEGISLATURA" por "LEGISLAÇÃO", pervertendo o sentido da norma e, tendo por fundamento essa perversão, expende sua tese. Pior: a um só tempo, lê erradamente e faz desse erro o cerne de sua argumentação."

Passam os informantes a refutá-la. É certo que o art. 59, § 3º, CF, impõe que o funcionamento da CPI se restrinja a um **prazo certo**, mas **"não demarcou o limite temporal, deixando-o ao alvedrio do legislador ordinário"**. (...): "em diapasão com a ordem magna, determina o já repetidamente citado § 2º do art. 5º da Lei nº 1579/52 que a incumbência da CPI termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da Câmara, que poderá prorrogá-la dentro da legislatura em curso".

Esse, "o limite ao qual deve conformar-se o **inquérito parlamentar**", no caso, fielmente observado.

Conforme reiteradamente interpretado pela Câmara, a propósito de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (v.g., f. 76) - e não se trata **"de costume que teria se formado contra disposição da norma regimental, mas sim de costume que**

prova a existência do direito" (f. 69) - o art. 35 do Regimento Interno não constitui obstáculo à prorrogação do inquérito parlamentar para além do total de 180 dias, que o impetrante pretende ser o prazo máximo, à luz de interpretação meramente literal do dispositivo.

O ponto fundamental, de qualquer sorte, prosseguem as informações, "escapou à compreensão do Impetrante: "ainda que esqueçamos ser a interpretação do Regimento Interno competência exclusiva da própria Câmara dos Deputados, não é possível olvidar ser o ato que prorrogou os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito norma (Resolução) do mesmo nível hierárquico daquela que aprovou o Regimento Interno (também Resolução) e instituiu a Comissão Parlamentar de Inquérito (outra vez, Resolução). Regimentalmente, nem seria possível que o ato de aprovar a prorrogação dos trabalhos de C.P.I. tivesse natureza diversa da de Resolução da Câmara dos Deputados. E, sendo norma posterior, é curial que prevalece sobre a anterior" (f. 70).

A Procuradoria-Geral ofereceu parecer pela denegação da ordem, do il. Subprocurador-Geral Cláudio Fontelles, que acentua (f. 83/85):

"A norma constitucional, sem dúvida, porque expressa, após marcar o objetivo a ser cumprido por Comissão Parlamentar de Inquérito impõe-lhe a extensão - fato certo - e traça-lhe limite objetivo: prazo certo (§ 3º, do artigo 58).



Não estabelecendo, quantificadamente, o prazo, só dizendo-o certo, e não indefinido, à lei ordinária reservou-se à definição do ponto.

E a Lei nº 1579/52, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, fixou o prazo, no § 2º, do artigo 5º, verbis:

§ 2º: A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso.

Mas acena o il. impetrante com a norma regimental, que limita em 180 dias, o prazo certo (vide: item 3, deste).

Aqui, a nosso parecer, é que se há de desfazer qualquer temor sobre incursão em questão interna corporis da Casa Legislativa.

Não há, tanto.

O que se há de fazer, e isto é missão insita ao Poder Judiciário, é a reflexão e conclusão sobre se o texto regimental discrepa, ou não do ordenamento jurídico?

Discrepa, sim!

Dissemos, antes, que a norma constitucional não cuidou de quantificar o prazo, que exigiu certo.

Fê-lo a lei ordinária, apropriadamente: na sessão legislativa em que criada a C.P.I. ou, por prorrogação, por toda a legislatura.

O comando constitucional, por eficácia contida, materializou-se, plenamente, na lei ordinária.

Poderia a norma regimental, inferior à lei, restringir, dispondo diversamente, sobre o prazo legal?

Por óbvio que não".

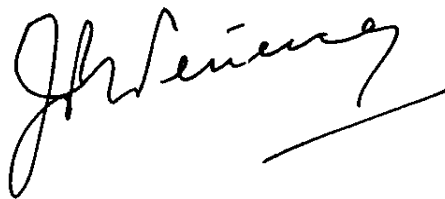
Consigno, por justiça, a explicação que, para refutar insinuação constante das informações, pessoalmente me trouxe o impetrante e que assim foi deduzida no memorial que encaminhou ao autor do parecer do Ministério Público:

"Cumpre ao Impetrante esclarecer aqui, Excelentíssimo Senhor Subprocurador, que, na peça vestibular, foi transcrita a expressão LEGISLAÇÃO EM CURSO, relativamente ao parágrafo 2º citado. A autoridade Coatora alegou que a errônea transcrição se deu por "inépcia, por incúria, ou



por conveniente lapso". Sem quebra de reverência,
tais palavras não se coadunam com o exercício
profissional do Impetrante, sempre pautado pela
conduta ética no trato com o Poder Judiciário.
Não houve incúria, nem inépcia, muito menos
conveniente lapso! Para realizar a transcrição em
tela, na petição inaugural, o Impetrante se valeu
DO TEXTO DA LEI Nº 1.579/52, PUBLICADO NO CÓDIGO
PENAL DA EDITORA SARAIVA, 31ª EDIÇÃO, DE 1993, ÀS
PÁGINAS 183/184, NO QUAL CONSTA A EXPRESSÃO
LEGISLAÇÃO EM CURSO E NÃO LEGISLATURA EM CURSO
(cópia anexo). Verificando, posteriormente, junto
ao original da Lei em epígrafe, realmente restou
constatado o ERRO DO CÓDIGO PENAL DA EDITORA
SARAIVA, no qual se baseou o Impetrante para
fazer sua transcrição".

É o relatório.



nbc.

V O T O**I**

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (RELATOR):
Conheço do pedido de **habeas corpus**.

A ameaça à liberdade de locomoção do paciente se materializa com a intimação para depor, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer como, no caso, se pretende ser direito dele.

Caracterizado o constrangimento ou a ameaça de coação à liberdade de ir e vir de um cidadão, a verificação da sua legalidade, ou não, mediante **habeas corpus**, não constituirá jamais questão **interna corporis** de uma Casa Legislativa, de modo a subtrair-se da jurisdição do Tribunal competente.

Há poucos dias, o Tribunal abordou - sem, ao final, proferir decisão conclusiva a respeito - a questão da sua competência originária para conhecer de **mandado de segurança** contra ato de presidente de Comissão da Câmara dos Deputados (MS 21.920, 17.3.94, Marco Aurélio).

Hoje, porém, se cuida de **habeas corpus**.
Atribuída a coação ou ameaça ao presidente da Comissão



Parlamentar de Inquérito, basta-lhe a qualidade de Deputado Federal para atrair o caso à competência originária do Supremo Tribunal, ao qual incumbe julgar o **habeas corpus** "**quando o coator ou o paciente for (...) autoridade (...) cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição**" da Corte (CF, art. 102, I, **i**), como sucede, em razão de nossa competência penal originária (art. 102, I, **b**), a todos os membros do Congresso Nacional).

II

No mérito, há um ponto inicial de acordo.

À vista do teor explícito do art. 58, § 3º, da Constituição, ninguém discute a inadmissibilidade de inquérito parlamentar por tempo indeterminado: a CPI há de ser criada "**para a apuração de fato determinado e por prazo certo**".

A exigência de "**prazo certo**" não se opõe, entretanto, à sua prorrogação, desde que igualmente limitada no tempo.

Aqui porém - em torno da identificação da norma de regência e de sua interpretação -, a espécie abriu perspectivas para três visões diversas da solução do problema, todas elas agudas.



Dois dispositivos infraconstitucionais cuidam da

questão.

O art. 5º, § 2º, da L. 1.579/52, dispõe:

"A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso".

Preceitua, de sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

"Art. 35 § 3º - A Comissão que poderá atuar durante o recesso, terá prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, para conclusão dos seus trabalhos".

Na petição, induzido pelo equívoco já mencionado quanto à letra do preceito da L. 1.579, o impetrante conjugou-o ao do Regimento, que o integraria.

No memorial, contudo, desfeito o engano, altera-se a tese do ilustre advogado: por força da alusão que lhe faz o art. 58, § 3º, CF, o Regimento Interno teria passado a ser, no ponto, a fonte normativa da matéria, de modo a afastar a incidência da lei anterior.

A Procuradoria-Geral, de seu turno, chega à

solução diametralmente oposta: o Regimento, porque discrepante da lei, seria inválido e, conseqüentemente, sempre legítima a prorrogação da CPI, desde que respeitado o único limite, que é o fim da legislatura na qual constituída.

Finalmente, para as informações, ambas as regras, a da lei e a do Regimento, são válidas e incidem, mas, a interpretação da última cabe privativamente à Câmara, que a tem entendido de modo a possibilitar sucessivas prorrogações, por sessenta dias, do prazo inicial de cento e vinte, desde que contidas na mesma legislatura, como impõe a lei; se assim não fosse, porém, a resolução de prorrogar o funcionamento de uma CPI, mesmo contra o Regimento, sobre ele prevaleceria, porque da mesma hierarquia normativa.

III

De minha parte, estou, de logo em que a eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não será de resolver como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma das duas fontes normativas concorrentes.

Haverá casos, de certo, em que, cuidando-se de tema reservado primariamente à lei formal, poderá restar, para



os regimentos parlamentares, no seu âmbito, a disciplina secundária da matéria, de alçada regulamentar.

Mais largo, no entanto, será o campo em - que tratando-se de pontos relativos à organização interna e ao funcionamento das Casas do Congresso Nacional e dos seus serviços auxiliares ou à polícia administrativa dos seus trabalhos e de suas instalações, a competência regimental de cada uma das câmaras - prediado de independência e do auto-governo do Poder Legislativo -, estará subordinada exclusivamente aos correspondentes limites constitucionais, de modo a excluir a ingerência da lei ordinária.

Por isso mesmo, entretanto, dessa esfera de reserva regimental, parece necessário excluir de regra, a possibilidade da criação de obrigações ou restrições de direitos de estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares.

Aí ressalvado apenas o que se compreende no círculo restrito do poder de polícia administrativa das câmaras - ainda nos pontos de interseção entre os direitos e liberdades individuais do particular e a atuação do Poder Legislativo, o que domina é a reserva das limitações daqueles à lei formal, por força do princípio constitucional da legalidade (CF, art. 5º, II).

As comissões parlamentares de inquérito oferecem campo propício à tarefa de identificação dos marcos divisores, nem sempre nítidos, entre a órbita da disciplina interna do seu

funcionamento, objeto próprio das disposições regimentais, e aquela outra, na qual só à lei será dado reger e impor limites à interferência da atividade investigatória delas com os direitos, liberdades e garantias de terceiros, sejam eles os alvos da investigação ou a fonte da prova a colher.

Com efeito, à atividade instrutória da CPI é inerente o poder coercitivo necessário a vencer as resistências opostas à colheita das provas - a "**authority to send for persons and papers**" - afora a contingência de sujeitar a reputação de pessoas e instituições ao estrépito da suspeita, quando não do escárneo público: donde serem os inquéritos parlamentares uma fonte inevitável de tensões frequentes entre a autoridade do órgão investigatório e os direitos do mundo exterior ao Parlamento.

A duração do inquérito parlamentar - que, por isto mesmo, a Constituição de 1988 mandou submeter a prazo certo -, é um desses pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais: sem poder de absolver ou condenar, quanto mais se estender no tempo a atividade da comissão de inquérito, maior a exposição da imagem, da honra e da reputação das pessoas atingidas a desconfianças e conjecturas injuriosas.

Daí que, em linha de princípio, a limitação temporal do funcionamento das comissões parlamentares de inquérito antes se deve entender reservada à lei formal, que ao regimento das câmaras.

Certo, prescreve a Constituição que as comissões parlamentares de inquérito "**terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas**": mas, pelas considerações já expendidas, não me convenci de que - como pretende o impetrante -, daí resultasse a reserva aos regimentos da disciplina total do seu funcionamento, de modo, em particular, a subtrair da lei o poder de dispor sobre o prazo máximo de sua duração.

Por isso, entendo recebido pela ordem constitucional vigente o art. 5º, § 2º, da L. 1.579/52, que, portanto, continua a situar, no termo final da legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

Da subsistência - que também acolho - desse dispositivo da lei, extraiu o parecer da Procuradoria-Geral a invalidez, por ilegalidade, do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aí, porém, não o acompanho.

A legitimação da disciplina por lei da matéria advém, para mim, como visto, da necessidade de resolver a fricção entre a atividade da CPI e direitos relevantes de terceiros pela definição da duração temporal máxima do inquérito parlamentar.



O tema da limitação no tempo de tais

investigações, contudo, não se esgota aí. Ele diz também notoriamente com interesses tocantes à normalidade dos trabalhos parlamentares, que, sob ângulos diversos, pode ser afetada pelo curso prolongado dos inquéritos.

Ora, sob essa perspectiva, cada câmara, titular de poderes constitucionais de auto-governo, será o juiz exclusivo da definição das normas mais adequadas às conveniências da administração parlamentar; e o regimento interno, o veículo apropriado à sua edição.

Desde que não ultrapasse o limite máximo fixado em lei - vale dizer, o fim da legislatura respectiva - mas, ao contrário, dite novas restrições à duração do inquérito - como sucede com o art. 35 do Regimento da Câmara dos Deputados -, a norma regimental é plenamente válida.

Outro problema é saber do âmbito de eficácia subjetiva do preceito regimental cogitado; em outros termos, se dele decorrem direitos para terceiros e a legitimação deles para questionar em juízo a interpretação que lhe empreste a Casa.

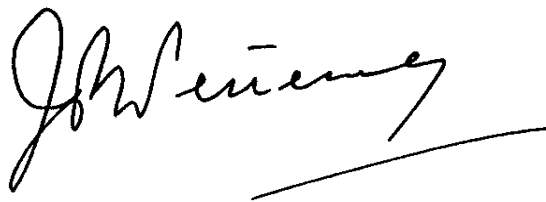
Das premissas assentadas, creio ser de inferir a resposta negativa: ditada no interesse exclusivo da Câmara, e respeitado o termo legal, a disposição regimental atinente às prorrogações do trabalho da CPI esgota sua eficácia na esfera interna dos protagonistas do jogo parlamentar e só para eles cria direitos e deveres. O que torna irrelevante para o caso concreto indagar se as controvérsias a respeito de sua



inteligência ou de sua aplicação constituem, ou não, matéria **interna corporis**, subtraída da jurisdição dos Tribunais.

Daí resulta que, no ponto, aos particulares só é dado invocar a eventual superação pelos trabalhos da CPI, que os pretenda constranger de algum modo, do termo final de legislatura, imposto por lei à sua duração. Esse, porém, não é o caso.

De tudo isso, indefiro o **habeas corpus**, cessando a vigência da liminar: é o meu voto.



nbc.

06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71.193-6 SÃO PAULO

V O T O


O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, creio que a norma inserta no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal possui, em si, o alcance de tornar conhecido, a priori, o prazo para o término da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não temos, no preceito do § 3º do artigo 58, abertura para que se fixe, não um prazo, uma delimitação no tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas mero limite; simples termo final que não possa ser ultrapassado.

Leio, para minha própria reflexão, o texto desse dispositivo constitucional:

"As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, ...".

- Veja-se que, aqui, foi potencializada a disciplina mediante o Regimento Interno da Casa -

"... serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, ...".



Portanto, quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa - como já salientei - ser ultrapassado.

O preceito constitucional visa a emprestar segurança aos cidadãos, como muito bem salientado pelo Ministro-Relator, evitando que estes cidadãos, em geral, fiquem de forma quase que indeterminada sob suspeita, ou envolvidos numa Comissão Parlamentar de Inquérito que, de início, não tenha a delimitação para funcionamento no tempo.

Não posso emprestar ao que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de "prazo certo". Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a Comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado.

Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei nº 1.579/52, posto que essa norma - repito - não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas, apenas, um limite para o funcionamento da Comissão. O Texto Constitucional é claríssimo no que alude não a limite, mas a prazo certo e tenho como tal aquele que afasta a possibilidade de, diante da conjuntura, das circunstâncias reinantes, caminhar-se para prorrogações sucessivas, desde que

HC 71.193-6 SP

451

não ultrapassada a legislatura em curso.

Peço vênia ao nobre Relator para, por estas
razões, concluir pela concessão da ordem.

É como voto na espécie.



452

06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71.193-6 SÃO PAULOV O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, a Constituição expressamente estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito apurarão fato certo, fato determinado, em um prazo também certo, em um prazo também determinado.

O Regimento da Câmara dos Deputados estabelece, ao que apreendi, que a Comissão terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, ou seja, estabelece o prazo máximo de cento e oitenta dias para funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Lei nº 1.579, de 1952, dispunha que a Comissão funcionaria numa sessão legislativa, podendo ser prorrogada. Penso que esta disposição, inscrita na lei ordinária, não foi recepcionada pela Constituição, dado que a lei não estabelece um prazo certo; o prazo certo está, na verdade, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, convém realçar, não tem características de ato normativo secundário. O Regimento Interno da Câmara, baixado por resolução, é ato normativo primário individual na teoria dos atos normativos, sob uma visão kelseniana. É ato normativo primário individual, com força, portanto, de lei (C.F., art. 59, VII). *veloso*

Assim, Sr. Presidente, o prazo a ser observado pela Comissão Parlamentar de Inquérito é o que está inscrito no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que veio a lume em forma de resolução legislativa expressamente contemplada no processo legislativo como ato normativo primário (art. 59, inciso VII, da Constituição).

Com essas brevíssimas considerações, peço vênica ao eminente Ministro Relator, que produziu, como é costumeiro, brilhante voto, para, divergindo, deferir o habeas corpus.



06/04/94

TRIBUNAL PLENO

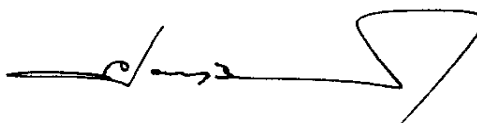
HABEAS CORPUS Nº 71.193-6 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, quando o eminente Ministro-Relator concluiu o seu voto, imaginava que o meu limitar-se-ia a subscrevê-lo sem aditamento, tanto me pareceu irretocável, em harmonia principalmente com a natureza dos trabalhos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito, e, mais do que isso, com a nossa experiência. Mas tais foram as divergências surgidas após que me animo a fazer duas ou três observações de escasso sentido e, quiçá, de utilidade ainda mais escassa.

É interessante notar que, mesmo sem qualquer menção constitucional, todos os Parlamentares criaram Comissões Parlamentares de Inquérito, e nenhum se sentiu obstaculizado ou cerceado nesta iniciativa, a começar pelo Parlamento Britânico, que nestes, como em outros assuntos, tem sido o modelo universal.

A Constituição dos Estados Unidos, que já dobrou o segundo século de existência, não tem palavra a respeito de Comissão Parlamentar de Inquérito; não obstante desde 1792 seu Congresso tem criado tais Comissões; e a única lei existente foi a que deu à Corte de Colúmbia competência para dirimir determinadas questões decorrentes da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na França, que é um País de tradição mais literalista em matéria de lei, as Comissões de Inquérito surgiram sem que



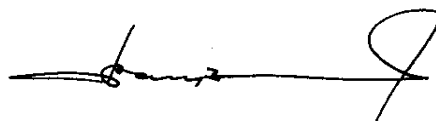
lei alguma dispusesse a respeito.

Adhemar Esmein, o grande professor da Faculdade de Paris, diz que o direito de investigação parlamentar decorre do direito que as Câmaras têm de legislar e de fiscalizar os atos dos Ministros para executar utilmente estes direitos. Elas têm o poder de se esclarecerem como entenderem de direito.

Duguit não diz coisa diferente; o clássico Léon Duguit afirma que, em França, nenhum texto, nem das leis constitucionais, nem das leis ordinárias, nem mesmo do Regimento das Câmaras, dá a estas o direito de nomear comissões de inquérito, ou de determinar os seus poderes; entretanto, este direito é incontestado e inconstestável, e freqüentemente, exercido. Ele deriva do princípio segundo a qual cada câmara deve ter o direito relacionado com as medidas que possa vir a adotar, de exercê-lo com perfeito conhecimento de causa.

Só em 1914 foi editado uma lei, em França, não para regular o funcionamento das comissões, mas para regular as penas aplicáveis àquele que desrespeitasse uma comissão, que prestasse falso testemunho perante uma comissão; o poder investigatório, porém, não foi regulado em lei, porque foi considerado inerente ao funcionamento do Poder Legislativo.

Dimock, autor de monografia clássica a respeito, diz que o poder de investigar "é um poder ancilar do Congresso. É um sine qua non da função legislativa". Sem lei alguma, assim tem sido em todos os países politicamente desenvolvidos e juridicamente respeitados. No Brasil, já por influência da Constituição de Weimar, foi a Constituição de 1934, em seu art. 36, a primeira a dispôr a respeito. Mas dispôs para assegurar à minoria a prerrogativa de criá-la. Sob a Constituição de 1891,



que não tinha uma palavra a respeito, Câmara e Senado criaram comissões que, aliás, não tiveram atuação brilhante, resultado da defeituosa representação popular àquele tempo.

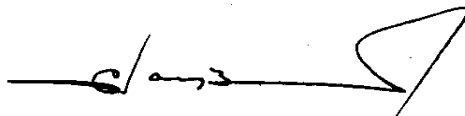
Em 1934, o legislador constituinte mencionou a "comissão parlamentar de inquérito" no texto da Constituição. Mas para quê? Para assegurar à minoria a sua criação. Era um dos casos de deliberação minoritária; o requerimento que contivesse um terço das assinaturas dos membros da Câmara ou do Senado, dispensava a votação, porque estava automaticamente aprovado. Quando isso foi feito pela primeira vez, depois de 34, não faltaram os que, para evitar investigação, queriam submeter o requerimento à aprovação da maioria. Contudo foi objetado que era um direito da minoria; a maioria de dois terços da Câmara poderia opôr-se à investigação, mas bastava que um terço o quisesse para que ela o fizesse. Assim, desta maneira, com estas características tal como, aliás, se lê na Constituição de Weimar, é que a Constituição de 1934 dispôs, em seu art. 36:

"A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados sempre que requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno".

A Constituição de 1946, no seu artigo 53 de forma semelhante estatuiu:

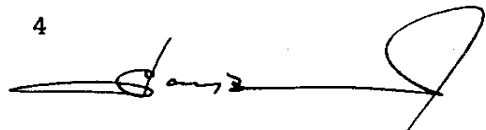
"A Câmara dos Deputados e o Senado



Federal criarão comissões de inquérito sobre o fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros."

Ela não fala em Regimento, não fala em atribuições previstas no Código de Processo Penal, mas exatamente para evitar que a oposição criada pela minoria formasse uma comissão de inquérito com um terço de assinaturas, e a maioria fizesse a comissão ao seu bel-prazer, ou seja, para evitar o desvirtuamento da prerrogativa da minoria assegurada pela Constituição, estabeleceu, no parágrafo único do art. 53, "Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40", ou seja, a representação proporcional dos partidos políticos representados na Câmara, com o objetivo de impedir que a minoria criasse a comissão, e depois a comissão passasse a ser instrumento da maioria e não investigasse coisa alguma. Assim começou a nossa experiência em matéria de comissões parlamentares. É claro que as representações monolíticas desapareceram, em 1946, e foi possível criar comissões, algumas delas de larga repercussão.

Na legislatura seguinte, em 1951, houve o celeberrimo caso do escândalo do Banco do Brasil, com o relatório das operações irregulares praticadas pelo mesmo, que se queria secreto para extorquir adesões. Foi quando o Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro impetrou mandado de segurança para que ele não fosse publicado, e o Supremo Tribunal, seguindo o voto luminoso e definitivo do Ministro Luiz Gallotti, indeferiu a segurança assegurando à comissão, órgão da Câmara, o poder de publicar o que fosse investigado e apurado, e isso foi feito. Quanto ao dever de comparecer à comissão parlamentar de

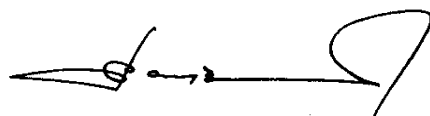


inquérito, também não havia lei que dispusesse a respeito.

Mais tarde ocorreu no Rio Grande do Sul, um caso interessante; criada uma comissão parlamentar para apurar determinados fatos, também contra ela foi impetrada ordem de **habeas corpus**, para evitar um depoimento. À época, tinha a honra de integrar a Assembléia gaúcha e fui designado para prestar as informações em seu nome e sustentá-las perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; ficou assentado que era dever o comparecimento de qualquer pessoa chamada a prestar depoimento; o **habeas corpus** foi indeferido. Desta decisão houve recurso para este Tribunal, Recurso de **Habeas Corpus** nº 34.823; em acórdão de 24 de abril de 1957, Relator o Ministro Ari de Azevedo Franco, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal negou provimento ao recurso, confirmando, desta forma, a decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul.

Note-se, Sr. Presidente, no Tribunal Sul-rio-grandense houve votos vencidos, mas eles não diziam respeito ao mérito da questão, ao poder da comissão de inquérito de obrigar o comparecimento da testemunha e também o dever desta de comparecer à comissão parlamentar de inquérito. Toda a questão se circunscrevia a um pormenor. É que não havia lei explícita dando ao Juiz a competência para - a requerimento da Comissão Parlamentar de Inquérito ou da Assembléia, nos termos do seu Regimento - mandar fazer a intimação da testemunha. Por este motivo houve votos divergentes, mas quanto ao mérito, quanto à tese central, absoluta unanimidade.

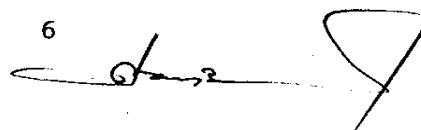
Antes disso, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, no Recurso de **Habeas Corpus** nº 32.678, de que foi Relator o saudoso Ministro Mário Guimarães, assentou que as



Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanações do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle dos seus atos. É obrigatório o comparecimento de testemunha que não pode calar a verdade. Decisão unânime. Acórdão de 5 de agosto de 1953.

Agora, Sr. Presidente, discute-se acaloradamente, o prazo da duração da comissão. Mas o que está na Lei 1.579 está também no direito parlamentar universal. As comissões funcionam pelo prazo estabelecido e, evidentemente, finda uma legislatura, desfazem-se as comissões. Por isso, mesmo nos Estados Unidos, onde a Câmara e o Senado têm o poder de prender o recalcitrante ou o desobediente, a prisão fica limitada ao termo da legislatura. Finda a legislatura, recomeça a vida parlamentar. Em toda parte é assim. O interesse está em que não se criem comissões que não terminem os seus trabalhos, porque criar uma comissão é fácil, realizar a investigação, chegar a bom termo não é fácil. Com base nessa experiência, o legislador determina prazo certo exatamente para que a comissão o observe. O Regimento dispõe assim. A lei 1.579 dispõe assim. E a Lei nº 1.579, quando no § 2º do art. 5º, diz que a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido criada, atende a esta preocupação da celeridade dos trabalhos, mas logo acrescenta realistamente, salva deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso, como é em toda parte do mundo.

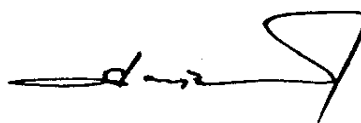
Vai agora o Supremo Tribunal interpretar, contra decisão da Câmara, um artigo do seu Regimento? É isto que o Tribunal quer? É imiscuir-se no coração da Câmara para dizer: "O Regimento foi mal interpretado, o Regimento deve ser entendido assim". É isto que o Supremo Tribunal deve fazer? É



desta maneira que deve proceder? Ou tudo que li até hoje está errado ou o Supremo Tribunal não deve enveredar por este caminho.

Faço uma pergunta: Quando se requer a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre fato determinado, pode-se supor que ele tenha determinada dimensão e que ele seja suscetível de ser investigado e apurado cabalmente, não em cento e vinte dias, mas em trinta, quarenta, sessenta dias. Iniciada a investigação, verifica-se que as dimensões são outras; que os seus limites são praticamente imensuráveis; que o seu alcance não pode predeterminar-se. E como se pode predeterminar a duração de uma comissão se os fatos a serem apurados revelam que há necessidade de mais tempo para que a investigação seja séria, para que não seja um simulacro de investigação? Isto é novidade, Sr. Presidente? Não tivemos recentemente uma comissão que funcionou - e que teria de funcionar - durante mais tempo? A comissão em causa não foi criada para apurar fatos relacionados com fraude na Previdência Social, que é um dos escândalos maiores na história da República? Esta comissão não tem apurado fatos graves? Não é certo que pessoas chamadas a depor, se evadem, desrespeitando a comissão, a Câmara, ou seja, desrespeitando a Constituição, e porque têm recursos praticamente ilimitados podem fazer isso sem que nada lhes aconteça? Não é isto verdade? É verdade. E o Supremo Tribunal vai cobrir com sua toga imaculada esta gangrena administrativa? Não, Sr. Presidente, não pode fazer!

A dilatação do prazo de uma comissão é a coisa mais natural, normal e regular que pode acontecer dentro de um parlamento. Fosse improrrogável o prazo, então, nos próprios investigados estaria a faculdade de fazer abortar a

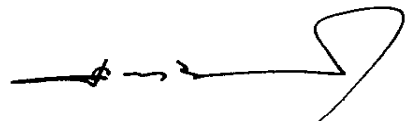


investigação parlamentar. Há pessoas cujo depoimento a comissão entendeu ser imprescindível. Essas pessoas porque lidam, ou parece lidarem, com recursos fartos, dispondo de aviões particularess, podem se dar ao luxo de viajar para aqui, para ali, para acolá e não compareceram ao chamado da comissão parlamentar de inquérito.

Desta forma o tempo vai passando, passam-se os primeiros 120 dias, passam os 60 dias de prorrogação e a comissão tem de encerrar seus trabalhos, e a investigação abortou! Será razoável a interpretação da Constituição segundo a qual o próprio investigado, sendo poderoso e corruptor, possa impedir de fato a conclusão de um inquérito parlamentar?

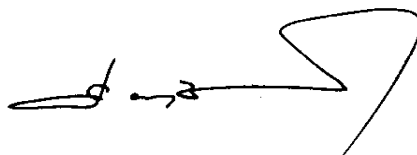
Há ainda outro aspecto, Sr. Presidente, seria improrrogável o prazo além dos 60 dias. Pergunto, antes de vencido o prazo de prorrogação - que seria único -, não um terço da Câmara, mas a sua maioria absoluta não pode criar nova comissão para continuar os trabalhos não concluídos? Pode. Ora, não é possível interpretar a Constituição de maneira que leve ao absurdo! O Supremo está diante de um fato de singular importância e gravidade: de um lado está sua jurisprudência segundo a qual a testemunha é obrigada a comparecer e não pode calar, - aliás não só a jurisprudência do Supremo Tribunal, no mesmo sentido e a Lei 1.579 e a experiência parlamentar, no âmbito da União e dos Estados, até aqui é assim; nesta altura vai o Supremo Tribunal comprometer o seu nome, tornar-se conivente com uma fraude à Constituição de modo a impedir que ela realize uma investigação, investigação de uma das regiões mais ulceradas, mais cancerosas da administração, que é a Previdência Social?.

Sr. Presidente, não sei mais o que diga; estava



convencido que ia dar o meu voto quase que pelo gesto, sem uma palavra, aderindo ao voto do eminente Relator, ao qual já aderi, mas tantas observações ouvi que me senti obrigado a fazer as considerações que venho de fazer. Entendo que a augusta Câmara dos Deputados ao criar a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as fraudes na Previdência exercitou um direito elementar, o direito de fiscalizar um serviço federal; a Previdência Social é da União, está, por conseguinte, na competência do Congresso Nacional investigar seu funcionamento; ao conduzir a investigação ele tem todos os poderes que a Constituição lhe dá e não sei se existe outra Constituição que lhe dê tantos poderes quanto a nossa. Será que esses poderes devam ser interpretados de maneira a tornar abortícia a Comissão Parlamentar de Inquérito? Diz a Constituição que " as comissões parlamentares de inquérito que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos, serão criados pela comissão, " ...etc. Sr. Presidente, será que as leis devem ser intermináveis, enumeradas todas as hipóteses possíveis? Foi um progresso do codificador, desprezar o acidente e ficar no essencial ao formular a regra jurídica. Entendo que o procedimento da Comissão Parlamentar de Inquérito, que é uma emanção da Câmara dos Deputados, é absolutamente legal, motivo pelo qual não existe nem remota ameaça a direito amparável por via do **habeas corpus**.

Acompanho o voto do eminente Relator, indeferindo o **habeas corpus**.



06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71.193-6 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -

Sr. Presidente, a norma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal atribuiu enormes poderes às comissões parlamentares de inquérito e, talvez por isso, bem ou mal, resolveu limitar o tempo de sua atuação, quando disse expressamente que ela se processará em prazo certo. Atribuiu também ao regimento interno da Câmara o poder de fixar esse prazo, com base na Constituição. E a Câmara o fez, fixando, para tal fim, em seu regimento interno, o prazo de 120 dias, prorrogável até a metade, ou seja, por mais 60 dias apenas. Vale dizer, a própria Câmara, observando a Constituição, se autolimitou.

A interpretação segundo a qual uma comissão, iniciada no primeiro dia da legislatura, possa atuar durante quatro anos, mediante prorrogações sucessivas, de metade em metade, evidencia que não se trataria, então, de um prazo certo, mas sim incerto e variável, em cada caso, conforme o momento inicial do inquérito, dentro da legislatura.

Na verdade, com essa interpretação estaria havendo um prazo incerto, ainda que com um termo final certo. O prazo seria incerto, porque para uns, dependendo do início da atuação da comissão, seria de quatro anos, para outros dois anos, três anos, seis meses, embora sempre limitado ao final da legislação.

Ao tempo da vigência do § 2º do art. 5º da Lei nº

HC 71.193-6 SP

1.579, de 1952, a incumbência da C.P.I. terminava com a sessão legislativa em que tivesse sido outorgada, salvo deliberação da própria Câmara, prorrogando-a dentro da legislatura em curso.

Agora, bem ou mal, o § 3º do art. 58 da C.F. de 1988 quer que a C.P.I. atue com prazo certo, fixado pela Câmara. E a Câmara, fiel à Constituição, fixou o prazo para isso. Autolimitou-se. Acho, até, que poderia ter simplesmente dito que o prazo será de tantos meses, prorrogável por tantas vezes quantas necessárias, até o final da legislatura, com o que se afinaria com a lei e não desrespeitaria a Constituição. Bem ou mal, repito, a Constituição limitou, nesse ponto, os poderes da Câmara e ela, exercendo os poderes que tem, fixou o prazo, que, a esta altura, já se encerrou. Não vejo um drama tão grande no fato de não se apurarem, no âmbito do Poder Legislativo, essas imputações feitas a quem quer que seja. Se isso não for possível no âmbito Legislativo, será perfeitamente possível à Polícia Federal, com a atuação vigilante do Ministério Público que, por sua vez, pode oferecer denúncia ao Judiciário.

Não me parece que tudo deva ser apurado, necessariamente, neste País, em comissão parlamentar de inquérito, quando a Constituição dá os meios próprios para apuração pelo Ministério Público e pelo Judiciário. Tanto mais quando se verifica que, bem ou mal, resolveu ela (a Constituição) limitar, no tempo, a atuação dessas Comissões.

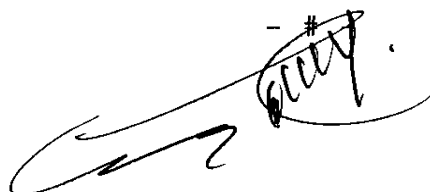
Se não estivesse em questão o direito individual de alguém de não ser ouvido por C.P.I. que já se extinguiu, procuraria encontrar uma interpretação mais flexível.

Mas isso não me parece possível, no caso. E não vejo nada irremediável. Se houver crime, será apurado. Basta que o Ministério Público esteja atento. E está. Tem-se mostrado

HC 71.193-6 SP

atuante, até em face de figuras mais importantes da República do que um cidadão como este que se apresenta como impetrante, e na C.P.I. seria ouvido como testemunha.

Peço vênica aos que dissentem e ao eminente Relator, para acompanhar os votos dos Srs. Ministros MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO, deferindo o "habeas corpus".

A handwritten signature, possibly "Gustavo", is written over a large, stylized flourish or initial that resembles a "G" or "C".

06.05.94

HABEAS CORPUS

TRIBUNAL PLENO

Nº 00711936/130

3/1

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. A Constituição de 1934, no art. 36, e a Constituição de 1946, em seu art. 53, dispuseram sobre o "quorum" para requerer a instalação de comissões de inquérito, sendo que a última, a de 1946, também previu o critério para a composição dessas comissões. Foi a Constituição de 1967 a primeira a estabelecer, em seu art. 39, que as comissões de inquérito sobre fato determinado, criadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, seriam "por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros", mantendo, assim, o "quorum" das Constituições anteriores quanto à sua criação.

A Constituição de 1969, no art. 37, manteve a norma da Carta revista e a de 1988, no § 3º do art. 58, estipulou:

"As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis por mais sessenta dias, para que a comissão de inquérito realize a investigação dos fatos em relação aos quais foi criada.

A indagação que se propõe, de um lado, concerne

J. V. Neri

467

HABEAS CORPUS

Nº 00711936/130

à natureza dos prazos estipulados no Regimento Interno e, de outro, respeita à vigência ou não do diploma legal editado no sistema da Constituição de 1946 (Lei nº 1.579 - de 18 de março de 1952), que dispões sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, cujo art. 5º, em seus §§ 1º e 2º, estabelece:

"§ 1º - 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.

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso."

Essa Lei, editada no regime da Constituição de 1946, que não previa nem dispunha sobre prazo algum para a conclusão dos trabalhos, estipulou um termo "ad quem" fatal para o funcionamento da Comissão. Nenhuma Comissão de Inquérito poderá ultrapassar o término da legislatura, pois, com esse, esvazia-se de conteúdo e de poder o mandato de quem compunha essa Comissão e da própria Casa Legislativa que se há de renovar com a nova eleição.

O dispositivo, entretanto, traz outra norma, que parece significativa: salvo deliberação da respectiva Câmara, a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa. Mas nada impede que a Casa Legislativa prorrogue a investigação para a sessão legislativa subsequente, até o término da legislatura. Neste ponto está o marco fatal e improrrogável para o funcionamento de uma comissão de inquérito.

Pergunta-se: havendo o Regimento Interno estabelecido um prazo, este é peremptório e fatal ou é simplesmente de natureza ordinatória? A meu ver, a resposta é no sentido da segunda alternativa: o prazo é meramente ordinatório. O Regimento Interno quis estabelecer - e a

J. M. G.

HABEAS CORPUS

Nº 00711936/130

Constituição também previu -, desde o momento da criação de uma Comissão de Inquérito, o prazo dentro no qual ela deveria fazer as investigações e apresentar suas conclusões. Mas, se esse prazo for insuficiente, porque os fatos eram mais complexos ou porque novos fatos se somaram aos anteriores, guardando com essas conexão, seria possível a prorrogação do prazo. Não vejo como se possa retirar da Casa Legislativa, no pleno exercício do mandato de seus membros - pois apenas o término da legislatura é fatal para que a Comissão de Inquérito não mais possa prosseguir nos seus trabalhos -, a competência para prorrogar o prazo de continuação do processo de investigação, de que está incumbida determinada Comissão de Inquérito criada para apurar certos fatos e irregularidades.

A partir dessa consideração de que o prazo é meramente ordinatório e não peremptório - cento e vinte dias prorrogáveis por mais sessenta, e aí não mais suscetível de prorrogação -, penso que a Comissão de Inquérito de que se cuida nos autos, mesmo tendo sido prorrogado o seu prazo ainda uma vez, pois a legislatura não encerrou, continua com plenos poderes para realizar as investigações, tal como lhe cabe fazê-lo de acordo com a Constituição. Não vejo, portanto, constrangimento ilegal na exigência do comparecimento de testemunha para prestar declarações.

Assim sendo, acompanho o voto do ilustre Ministro-Relator e peço licença ao Sr. Ministro Paulo Brossard para subscrever o fundamento de seu voto.

Indefiro o "habeas corpus". *J. Ugras*

BOA/

06/04/1994

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS N. 71.193-6 SÃO PAULOV O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, a questão é eminentemente constitucional.

A atual Constituição, seguindo a linha das de 1967 e de 1969, estabeleceu que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

Todo o problema está em saber qual a norma que regulamenta esse dispositivo constitucional que exige prazo certo, mas não especifica qual seja ele.

A Lei nº 1.579, de 1º de março de 1952, quando a Carta Magna então vigente não exigia esse prazo certo, dispôs no § 2º do artigo 5º: "A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da legislação em curso".


Foi essa norma recebida pela atual Constituição? A própria Câmara dos Deputados entendeu que não, tanto assim que, em seu Regimento, incluiu norma que estabeleceu prazo certo, e

conseqüentemente determinado. Essa é a norma que, a meu ver, regulamenta, nesse ponto, a atual Constituição, até porque matéria dessa ordem é de natureza regimental, não estando no âmbito de competência da lei discipliná-la.

Essa norma regimental é categórica: "A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por metade, mediante deliberação do Plenário para conclusão de seus trabalhos". Portanto, se não houver essa prorrogação, o prazo certo, a que alude a Constituição, é o de cento e vinte dias; se se der a prorrogação, será de cento e oitenta dias.

De outra parte, é de notar-se que, nesse caso, não está esta Corte interferindo em matéria interna corporis do Legislativo. O que se está fazendo é o exame do disposto na norma constitucional e qual foi a sua regulamentação para se julgar este pedido de "habeas corpus".

Assim, com a devida vênia do eminente Ministro-Relator e dos que o seguram, acompanho o voto do Sr. Ministro Marco Aurélio, seguido pelos Srs. Ministros Carlos Velloso e Sydney Sanches, deferindo o pedido.



06/04/94

TRIBUNAL PLENO

HABEAS CORPUS Nº 71.193-6 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (PRESIDENTE):

- Também eu considero que a Câmara dos Deputados claramente autolimitou-se, em seu Regimento, quanto ao prazo de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, e o fez em estrita coerência com o disposto no § 3º do art. 58 da Constituição Federal.

Defiro o pedido, acompanhando o voto do eminente Ministro Marco Aurélio e daqueles que o seguiram, com a devida vênica dos que, em sentido contrário, se manifestaram.

Octavio Galotti

/raf/

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

HÁBEAS CORPUS N. 71.193-6

ORIGEM : SAO PAULO

RELATOR : MIN. SEPULVEDA PERTENCE

PACTE. : PAULO HENRIQUE SAWAYA FILHO

IMPTE. : JOSE LEITE SARAIVA FILHO

COATOR : PRESIDENTE DA COMISSAO PARLAMENTAR DE INQUERITO DO INSS

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido de habeas corpus e revogou a medida liminar. Vencidos os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Sydney Sanches, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti), que o deferiam. Falou pelo paciente o Dr. José Leite Saraiva Filho. Plenário, 06.4.94.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário