

# Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos (\*)

GÓIS DE ANDRADE

Advogado no Distrito Federal

SUMÁRIO — *Função moralizadora — Prática norte-americana — Comparecimento de testemunhas — Casos federais e estaduais. Limitações dos poderes das Comissões — Jurisprudência da Corte Suprema — Respeito aos direitos individuais — Conclusão.*

NÃO existe na Constituição norte-americana de 1787 nenhuma referência às Comissões Parlamentares de Inquérito. Entretanto, elas vêm sendo adotadas, há mais de um século, tanto pelos Congressos estaduais como pelo Congresso Nacional. O Congresso, detentor de tão grandes poderes, como os de elaborar as leis do país, haveria de ter o poder implícito de nomear comissões que, investigando atos e fatos, pudessem não somente elaborar as leis com base na realidade social, como também, saber se as leis estão sendo obedecidas pelas autoridades governamentais e pelos cidadãos ou a melhor forma de evitar o desrespeito às mesmas.

Embora de propósito eminentemente legislativo, estas comissões, inquirindo, examinando, investigando, adquiriram importância tão relevante ou, talvez, mais importante do que a de simples investigação de escopo legislativo. Seu efeito moralizador sobre a administração pública e sobre as atividades dos cidadãos, socialmente considerados, é extraordinário. A simples possibilidade de serem criadas para investigar é, por si, uma guarda de segurança da legalidade e moralidade das atividades governamentais e não-governamentais.

WILSON, *Congressional Government*, pág. 303, em 1885, dizia que: "É o próprio dever de um corpo de representantes olhar, diligentemente, dentro de cada negócio do Governo e falar bastante a respeito do que vê. Ele significa os olhos e a voz e corporifica a sabedoria e aspirações dos eleitores". E, depois de dizer que, se o Congresso não investigar nem esquadrinhar cada uma das atividades do Governo, o país estaria desamparado, acrescenta: "A função informativa do Congresso seria mesmo preferível às suas funções legislativas."

Instituição secular, vinda da tradição parlamentar britânica, é pena não a tivessemos adotado com a Constituição Republicana de 1891, que fôra inspirada na Constituição norte-americana de 1787. Em 1891, as Comissões Parlamentares de Inquérito contavam com mais de um século de prática naquele país. Existiram, mesmo, nas 13 colônias que após a Independência se transformaram nos Estados Unidos da América.

Nem haveria necessidade fôsse o princípio estabelecido expressamente em nossas Cartas Constitucionais, desde que, dentro dos exemplos britânico e norte-americano, o poder de criá-las estaria implícito nos poderes extraordinários do Congresso. Entretanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito só apareceram entre nós com o art. 36 da Constituição de 1934, foram omitidas em 1937 e reapareceram no art. 53 da atual Constituição de 1946.

No caso *Mc Grain vs. Daugherty*, da Suprema Corte dos Estados Unidos, relatado pelo Ministro VAN DEVANTER (*U. S. Supreme Court*, 1927 — 273 U.S. 135), o douto relator fez um admirável resumo dos precedentes judiciais das Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos. Por êle somos informados de que, em 1792, — três anos depois do aparecimento dos Estados Unidos — a Câmara dos Deputados, da qual era membro o próprio MADISON, nomeou, com o voto dêste, uma comissão para investigar a expedição St. Clair, autorizando-a a intimar pessoas e a requisitar documentos e registros (*to send for persons, papers and records*).

Entre as do Senado, salienta-se a que fôra nomeada há quase um século, em 1859, a fim de investigar a incursão de John Brown e seus partidários nos arsenais da União, em Harper Ferry, com poderes para requisitar pessoas e documentos, investigar os fatos, os fins para os quais a incursão fôra organizada e mantida, bem como apresentar relatório e propor, se necessário, alguma lei que preservasse a paz local e protegesse os bens públicos. Thaddeus Hyat, intimado, por esta comissão, a comparecer como testemunha, recusou-se. O Senado ordenou, então, fôsse êle conduzido prêso para responder pela recusa. Ante

(\*) Publicado no Vol. 151, da *Revista Forense*, pág. 23.

o Senado, êle contestou o poder dêste de efetuar tais investigações e exigir depoimentos. Foi votada, então, uma resolução pela qual a testemunha haveria de permanecer prêsa, até que manifestasse desejosa de depor. Ao comentar esta resolução, o acórdão acima citado disse que:

“A deliberada solução da questão vem sendo aceita e seguida, em outras ocasiões, por ambas as Casas do Congresso e jamais foi rejeitada ou questionada por nenhuma delas.”

Em 3 de maio de 1789, uma lei do Congresso (1 Stat. 554, c. 36) estabeleceu que os juramentos ou declarações com os mesmos efeitos dêstes (para os que não desejam ou devam jurar — *affirmations*) podiam ser tomados pelos presidentes do Senado, da Câmara e das Comissões de Inquérito. E, em 24 de janeiro de 1857, foi promulgada outra lei para obrigar o comparecimento de testemunhas, compelindo-as a depor e que, segundo sua ementa, seria “*An act more effectually to enforce the attendance of witnesses on the summons of either house of Congress, and to compel them to discover testimony.*” (11 Stat. 155 C. 19).

Segundo o ministro relator do caso citado *supra*, esta lei tinha por objetivo: “a) estabelecer o poder de qualquer das Casas do Congresso de criar ou instituir inquéritos e exigir provas relativas a assuntos dentro de sua competência e a respeito dos quais se disponha a agir; b) reconhecer que êstes inquéritos podem ser conduzidos através de comissões; c) submeter testemunhas faltosas e contumazes à denúncia e punição nos juízos e, assim, capacitar qualquer uma das casas do Congresso a exercer o poder de inquirição de forma mais efetiva (*more effectually*); d) abrir caminho para obter provas em tais inquéritos, o que, de outra maneira, não poderiam ser obtidas, isentando as testemunhas do procedimento penal em relação aos assuntos revelados pelas suas provas”. Naturalmente, o ministro se referia, na letra d, à cláusula constitucional sôbre a auto-incriminação, porque está escrito expressamente na Constituição norte-americana que ninguém é obrigado a ser testemunha contra si próprio — Art. V (Emendas):

“*No person... shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law*”, etc.

Acreditamos, também, que desta lei foi que surgiu a determinação do Cód. Criminal norte-americano (tít. 18, U. S. C. A., seção 3.486):

“*No testimony given by a witness before either House, or before any committee of either House, or before any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, shall be used as evidence in any criminal proceeding against him in any court, except in a prosecution for perjury committed in giving such testimony. But an official paper or record produced by him is not within the said privilege.*”

A lei acima comentada estabelece que:

“1.º) Qualquer pessoa intimada como testemunha para depor ou produzir documentos ante qualquer das

Casas do Congresso ou qualquer de suas comissões e que, voluntariamente, se recuse a comparecer ou a responder qualquer pergunta pertinente ao inquérito, será, além das penalidades existentes, considerada culpada de contravenção e sujeita à denúncia como tal determinada”.

“2.º) Ninguém se escusará de dar testemunho ou prova (*evidence*) em tal inquirição sob o fundamento de que seria, assim, levado a incriminar-se ou desonrar-se (ou envergonhar-se — *disgrace*), nem será processado criminalmente ou sujeito à penalidade por nenhum fato ou ato, sôbre o qual seja exigido depoimento, salvo perjúrio cometido no depoimento.”

Tanto os poderes implícitos, como os estabelecidos nesta lei do Congresso baseada naquelas, não foram, jamais, contestados pela Suprema Côrte, em século e meio de existência. Quem o diz é o acórdão acima referido, que, aliás, fêz verdadeiro retrospecto de todos os precedentes-padrões da própria Suprema Côrte e das mais altas côrtes estaduais, denegando, finalmente, uma ordem de *habeas corpus concedida* por um juízo *a quo* a uma testemunha que se recusara a comparecer com os documentos, conforme fôra intimada.

Os tribunais estaduais, diz o Sr. ministro relator, apoiaram êste poder implícito:

“*The state courts quite generally have held that the power to legislate carries with it by necessary implication ample authority to obtain information needed in the rightful exercise of that power, and to employ compulsory process for the purpose.*”

Nos casos estaduais citados por êste acórdão vê-se que, não só os poderes implícitos de nomear comissões de investigação, como, também, o conseqüente poder que estas têm de intimar testemunhas e, até, de puni-las, diretamente, ante a recusa, são plenamente justificados. E isto porque, segundo aquelas decisões, não seria de esperar-se pelos meios ordinários de denúncia e processo penais, cuja morosidade poderia retardar ou mesmo impedir a legislação necessária sôbre o assunto. Assim, no caso Burnham, vs. Morrissey, a mais alta Côrte de Massachusetts reconheceu êstes poderes implícitos do Legislativo estadual, pois a prática destas comissões era comum no Congresso dos Estados, antes, mesmo, dos antigos Estados independentes se reunirem para formarem os Estados Unidos:

“*The House of Representatives has many duties to perform, which necessarily require it to receive evidence, and examine witnesses. ... It has often occasion to acquire a certain knowledge of facts, in order to the proper performance of legislative duties. We therefore think it clear that it has the constitutional right to take evidence, to summon witnesses, and to compel them to attend and to testify. This power to summon and examine witnesses it may exercise by means of committees.*”

O mais alto tribunal do Estado de Nova Iorque — Court of Appeals — tanto no caso Wilckens vs. Willet como em People vs. Keeler, rea-

firmou estes poderes implícitos e admitiu que eles poderiam ser regulados por ato legislativo ordinário, considerando a prática das Comissões Parlamentares de Inquérito como uma necessidade indiscutível e que, forçosamente, haveriam de ter o poder de requisitar documentos e intimar testemunhas, obrigando-as a depor e, em caso de recusa, puni-las.

*"It is difficult to conceive any constitutional objection which can be raised to the provisions authorizing legislative committees to take testimony and to summon witnesses. In many cases it may be indispensable to intelligent and effectual legislation to ascertain the facts which are claimed to give rise to the necessity for such legislation, and the remedy required, and irrespective of the question whether in the absence of a statute to that effect either house would have the power to imprison a recusant witness, I cannot yield to the claim that a statute authorizing it to enforce its process in that manner is in excess of the legislative power. To await the slow process of indictment and prosecution for a misdemeanor, might prove quite ineffectual, and necessary legislation might be obstructed, and perhaps defeated, if the legislative body had no other and more summary means of enforcing its right to obtain the required information."*

No mesmo sentido: *Falvey vs. Massing*, 7 Wis. 630; *State vs. Frear*, 138 Wis. 173; *Ex parte Parker*, 74 S.C. 466; *Sullivan vs. Hill*, 73 W. Va. 49. *McGrain vs. Daugherty* é, até citado *Ex parte Dansereau* (1875), no qual o mais alto tribunal da Província de Quebec decidiu que o Legislativo desta tinha os mesmos poderes, como um incidente necessário e decorrente do seu poder legislativo.

#### LIMITAÇÕES DOS PODERES DAS COMISSÕES

Quem examinar as mais importantes decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre o assunto, há de encontrar, vez por outra, referências sobre as limitações dos poderes do Congresso, quanto às Comissões de Inquérito.

Mesmo nos casos do Tribunal de Apelação de Nova Iorque como em *Wilckens vs. Willet* ou *People vs. Keeler* vemos o tribunal dizer: "E' um poder limitado e seria mantido dentro de suas próprias fronteiras; e, quando excedidos, tratar-se-a de uma questão jurisdicional a ser conhecida nos tribunais". No caso da Suprema Corte — *Kilbourn vs. Thompson* (103 U.S. 168) — foi dito que nenhuma das casas do Congresso possuía o poder geral de fazer inquéritos dentro dos negócios privados do cidadão — "general power of making inquiry into the private affairs of the citizen". E, no mais importante de todos, ao nosso ver, pela revisão e histórico feitos sobre os precedentes — *McGrain vs. Daugherty*, citado, — foi declarado que, se qualquer das Casas do Congresso exceder os limites ou desrespeitar os direitos das testemunhas, o remédio seria encontrado nos casos *Kil-*

*bour vs. Thompson* e *Marshall vs. Gordon*. Ou, como dedução lógica do primeiro desses casos, bem como do *In re Chapman*, "... a testemunha pode recusar-se a responder, toda vez que os limites do poder forem excedidos ou quando as perguntas não forem pertinentes à matéria sob investigação".

Porém, em que consistem estes limites? Que fronteiras são estas, dentro das quais as Comissões de Inquérito devem permanecer? Em que direito se fundamentam estes limites? Serão eles algo abstrato e impreciso, sujeitos à interpretação da própria testemunha, de acordo com as suas suscetibilidades? De forma alguma. O simples exame das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos demonstra que esses limites ou fronteiras não são indeterminados nem estão sujeitos ao alvedrio da testemunha, pelo simples fato de que, se assim fôsem, seriam verdadeira "terra de ninguém" e, não, limites, porque estes pressupõem área, espaço, campo de ação ou poderes demarcados. E, ainda, se assim fôsem, indeterminados, a recusa da testemunha a fazer ou responder não poderia ser punida pelo Congresso, se a esta fôse dado o arbítrio ilimitado de comparecer ou deixar de comparecer, de responder ou deixar de fazê-lo.

Ora, se, precisamente, entre os fundamentos que as Cortes encontraram para justificar o poder de punir do Congresso estão os de que não se deveria esperar pelos meios ordinários do processo judiciário penal, que, embora rápidos nos Estados Unidos, são, assim mesmo, considerados morosos e capazes de prejudicar, retardar ou impedir as atividades das Comissões de Inquérito, haveremos de convir que, se estes direitos forem imprecisos, os inquéritos serão paralisados a cada passo, porque as recusas — tantas quantas desejasse a testemunha — teriam de ser submetidas à apreciação do Judiciário... Um verdadeiro processo protelatório tornariam inoperantes as atividades dessas comissões. Entretanto, apesar de uma atividade mais que secular destas, não encontramos, numa dúzia das decisões-padrões da Suprema Corte dos Estados Unidos, um caso concreto de uma testemunha recusar-se a responder determinada pergunta de uma Comissão Parlamentar, que não tivesse sido punida e a punição confirmada por aquêl egrégio Tribunal. Todas as considerações que a Suprema Corte e altos tribunais estaduais têm feito sobre os limites em causa, como a intangibilidade dos negócios privados do cidadão ou o direito de não-responder, têm sido em afirmações fundamentadas nas garantias e limitações da própria Constituição.

Poderemos, por conseguinte, afirmar, ante as decisões norte-americanas, que os "limites" ou "direitos" por elas mencionados são aquêles que estão contidos em duas divisões, de ordem exclusivamente constitucional:

- a) competência dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário);
- b) garantias individuais.

Nos Estados Unidos, como no Brasil ou em qualquer país de Constituição do tipo norte-americano, estabelecida a divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) num verdadeiro equilíbrio, não pode, nenhum destes, e, assim, o Congresso, exorbitar de suas funções e competência, dentro dos limites que a Constituição os colocou.

Ora, como foi dito, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão, precisamente, dentro das atribuições legislativas. Desde que o Congresso ou qualquer de suas comissões penetre na esfera de ação de qualquer dos outros poderes ou fira as garantias individuais expressas, está ultrapassando os limites e determinações da Constituição, que é a lei das leis. Sem a harmonia dos três poderes que constituem a República Federativa, cada um exorbitando os limites de sua competência e poder, o equilíbrio legal estaria perdido na "terra de ninguém" pelo desvio da usurpação. Seria, portanto, a ilegalidade, a subversão da ordem legalmente constituída.

E' precisamente por este motivo que vemos nos acórdãos da Suprema Côrte norte-americana referências constantes às limitações, às fronteiras, as quais não poderão ser ultrapassadas pelo Congresso ou suas comissões, como, de resto, não poderão ser ultrapassadas, em nenhuma outra atividade, por nenhum outro poder, sem ofender frontalmente a Constituição.

Tomem-se os casos-padrões dos tribunais norte-americanos e veremos que é este o sentido gramatical e lógico dessas afirmações: em *People vs. Keeler* (99 N. Y. 463), citando *Wilckens vs. Willet* (40 N. Y. 521), depois de ser assegurado ao Legislativo estadual o poder de nomear comissões, intimar, inquirir e punir testemunhas, além de regulamentar a matéria através de leis ordinárias, a mais alta Côrte do Estado rebateu a alegação de que este poder poderia ser abusado, dizendo o que depois seria reproduzido pela Suprema Côrte em *McGrain vs. Daugherty*:

"Que o abuso do poder não é fundamento para negar-lhe a existência. E' um poder limitado e seria mantido dentro de suas próprias fronteiras; e, quando estas forem ultrapassadas, tratar-se-á de uma questão de competência (*jurisdictional question*) capaz de ser ouvida e decidida pelos tribunais".

No caso *Kilbourn vs. Thompson*, citado, a Suprema Côrte norte-americana não somente reafirmou estas limitações, como, em consideração *ad latere* da decisão — note-se bem — sustentou corretamente que o Congresso não pode fazer inquirições dentro dos negócios particulares do cidadão". Mas estas afirmações não se afastaram da tese de que estes limites de poder são constitucionais. Em verdade, este caso representou um exemplo típico de usurpação de funções judiciais pelo Congresso. Tratava-se de uma massa falida, da qual, entre outros, a União era, também, credora. O síndico fez um ajuste de contas entre a massa falida e uma outra sociedade com a qual

aquela havia tido relações contratuais. Diversos credores habilitados, inclusive a União, não ficaram satisfeitos com a atuação do síndico neste particular e, assim, a Câmara dos Deputados nomeou uma comissão para fazer investigações nos negócios da casa *sub judice*. Ora, se o caso estava sob a jurisdição de um Juízo falimentar, em Pensilvânia, e, assim, o ato do síndico, como salientou o acórdão, haveria de ser submetido à aprovação ou desaprovação do Juízo, como admitir que o Congresso avocasse a questão para a esfera de sua competência sem ferir a jurisdição e competência do Judiciário? Na qualidade de credora, juntamente com os outros, a União poderia, como salientou o acórdão, requerer e obter tôda e qualquer investigação sobre o assunto. Mas, através do Juízo, de acôrdo com o processo judicial e, não, deixando este à margem, para investigar uma sociedade e os atos desta feitos em Juízo, antes, mesmo, que o juiz proferisse sua decisão. Foi, precisamente, isto o que disse o acórdão, em outras palavras: Não se compreendia que a Câmara dos Deputados nomeasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar atos que se encontravam sujeitos à jurisdição e competência judicial, pendente de decisão de um juízo, só porque a União era, como muitos outros, credora de uma massa falida.

No acórdão *McGrain vs. Daugherty*, citado, o relator, ao comentar o caso acima, disse que:

"...of course his action (a do síndico) was subject to examination and approval or disapproval by the bankruptcy court."

E mais:

"The court pointed out that the resolution (da Câmara dos Deputados) contained no suggestion of contemplated legislation; that the matter was one in respect to which no valid legislation could be had; that the bankrupt's estate and the trustee's settlement were still pending in the bankruptcy court; and that the United States and other creditors were free to press their claims in that proceeding. And on those grounds the court held that in undertaking the investigation "the House of Representatives not only exceeded the limit of its own authority, but assumed a power which could only be properly exercised by another branch of the government, because it was in its nature clearly judicial." (grifos nossos).

De fato, quando a Suprema Côrte disse que nenhuma legislação válida poderia ser elaborada, posteriormente, sobre o ato, significava que, mesmo não tivesse havido invasão de competência do Poder Judiciário, haveria uma impossibilidade de legislar sobre o assunto. Isto porque é sabido que a Constituição norte-americana de 1787 já havia estabelecido o princípio da irretroatividade da lei ao dizer, no n.º 3, Seção 9, do art. I:

"No bill of attainder or ex post facto law shall be passed."

Examinemos, entretanto, outros casos, *Marshall vs. Gordon*, por exemplo: a Suprema Côrte

julgo que a Câmara dos Deputados havia excedido seu poder ao punir um cidadão por desacato. De que se tratava? Teria êste acórdão se afastado dos demais? De forma alguma. Houve, nitidamente, outra vez, invasão de competência: um cidadão escrevera, publicara e remetera ao presidente de uma Comissão Parlamentar uma carta desrespeitosa relacionada aos trabalhos daquela comissão. Ora, o procedimento penal é da competência do Judiciário, e não do Legislativo. Neste caso não se justificava a urgência da punição. O missivista poderia ser processado normalmente numa côrte penal. Seria de imaginar que, mesmo por absurdo pudesse o Legislativo exercer atividades judiciais, teria êle que organizar verdadeiro juízo e assegurar ao réu as garantias constitucionais do *due process of law*. . . Mas, neste acórdão, conforme se vê, ainda, do comentário do Sr. Ministro VAN DEVANTER, não estava em causa o poder do Congresso de inquirir ou o de obter provas ou evidências por meio de processo compulsório. Pelo contrário. A Suprema Côrte, sem fugir da reiterada jurisprudência, reafirmou êstes poderes, ressaltando, apenas, que a Câmara, ao punir o autor da carta, *não tinha fundamentação constitucional para fazê-lo*. Disse o Sr. Ministro VAN DEVANTER (McGrain vs. Daugherty):

*"Power to make inquiries and obtain evidence by compulsory process was not involved. The court recognized distinctly that the House of Representatives has implied power to punish a person not a member for contempt, as we ruled in Anderson versus Dunn, but held that its action in this instance was without constitutional justification."*

No caso *In re Chapman* (166 U.S. 661), o inquérito fôra determinado pelo Senado, tendo em vista acusações publicadas na imprensa de que senadores estavam se submetendo a influências corruptoras e especulando com títulos que iam ser afetados por uma lei em andamento no Congresso. Chapman, intimado, compareceu perante a Comissão Parlamentar, recusando-se, porém, a responder às perguntas. Foi punido pela recusa. E, a Suprema Côrte, ao confirmar, mais uma vez, êste poder, comentou o precedente *Kilbourn vs. Thompson* (o caso do síndico), onde, precisamente, foi feita a consideração sôbre os *negócios particulares do cidadão*. Depois de comentar os fatos dêste precedente, disse o acórdão:

"O presente caso é completamente diferente. Acusações específicas, feitas públicamente, contra senadores, chamaram a atenção do Senado e êste decidiu ser necessária uma investigação. O assunto, ao afetar o Senado, estava dentro de sua competência (*sic*). A questão não constituía intromissão nos negócios do cidadão". Agora, perguntamos nós: não era a testemunha um corretor de títulos? Por que, então, não se tratava de intromissão nos negócios privados? Vejamos as razões: "êles não procuravam saber fatos, tais como a conduta, métodos, extensão ou minúcias dos negócios da sociedade em foco, mas, sômente, se

aquela firma, confessadamente operando em compra e venda de ações, especialmente as mencionadas, fôra encarregada, por qualquer senador, de comprar ou vender para êle alguma destas ações cujo preço poderia ser afetado na praça pela atuação do Senado. Nós não podemos olhar estas perguntas como importando em injustificável pesquisa (*sic*) nos negócios privados da testemunha, simplesmente porque ela podia estar ligada, em algum grau, às transações referidas e, como investigação dessa natureza estão dentro do poder de qualquer das Casas, não podem ser anuladas por fundamentos puramente sentimentais." (*In re Chapman* — 103 U.S. 168 — 1897) (ver WILLOUGHBY, *Constitution of the United States*, volume I, pág. 618, onde esta parte foi citada, também).

E' interessante notar, neste acórdão do século passado, a referência ao 1) "poder constitucional do Senado" e 2) "pesquisas ou buscas injustificáveis". Estas últimas são, precisamente, as "*unreasonable searches and seizures*" das garantias individuais (art. IV), que comentaremos mais adiante.

Em *McGrain vs. Daugherty* citado (1927), onde os precedentes foram analisados, foi dito que:

"Embora êstes casos não sejam decisivos da questão, êles estabeleceram duas proposições que reconhecemos como válidas e tendo significação sôbre aquela: *Primeira* — que as duas Casas do Congresso, em suas separadas relações, possuem, não sômente, tais poderes expressamente assegurados pela Constituição, como, também, poderes auxiliares, necessários e apropriados, para tornarem efetivos aquêles que são expressos; *Segunda* — que nenhuma das Casas é investida de poder *geral* (grifo do acórdão) para investigar os negócios privados e obrigar revelações, porém, sômente, com tal limitado poder de investigação, como é demonstrado existir, *quando a regra de interpretação constitucional (sic) precisamente mencionada é aplicada corretamente (sic)*. A última proposição tem amplo apoio em *Harriman vs. Interstate Commerce Commission* — 211 U.S. 407 *Federal Trade Commission vs. American Tobacco Co.* — 264 U.S. 298" (grifos nossos).

Outra vez, vemos, tanto quanto aos poderes como quanto aos limites, as referências aos *princípios de interpretação constitucional*.

Uma observação apressada sôbre a segunda proposição poderia levar-nos a interpretá-la como significando não poder o Congresso investigar livros e documentos nem perguntar sôbre atos e fatos, desde que se trate de um cidadão em suas atividades normais.

Mas, se assim fôsse, o acórdão estaria em contradição, não sômente com a sua decisão final, ao revogar a ordem de *habeas corpus* concedida pelo Juízo *a quo*, como estaria, ainda, em contradição com os acórdãos precedentes, já analisados, e que foram por êle citados.

E' necessário, entretanto, ver o verdadeiro sentido da limitação de poder quanto aos negócios privados do cidadão. Que o Congresso não possui "a *general power of making inquiry into the private affairs of the citizen*" foi sempre declarado em consideração *ad latere* das decisões, porque constitui dentro do sistema constitucional, uma evidência primária, sem ter, contudo, a significação que se pretende dar.

Ora, qual o principal objetivo das Comissões Parlamentares? Não foi sempre declarado ser uma das atribuições do poder de legislar? Se assim é, se o ato legislativo é eminentemente social, que interesse haveria em saber ou deixar de saber o que faz ou deixa de fazer um determinado cidadão? Não se pode promulgar leis com o propósito exclusivo de regular as atividades privadas de um cidadão, de uma pessoa física ou jurídica. Porque estas leis, logicamente, criariam uma desigualdade constitucional... Desde, porém, que os negócios, as atividades de qualquer pessoa, física ou jurídica, ligam-se, direta ou indiretamente, ao esclarecimento de fatos ou fato de interesse coletivo ou que possam comprovar alegações da própria testemunha, não pode haver recusa de responder ou demonstrar, sob a alegação de que se trate de negócios particulares ou privados.

E' preciso, ainda, considerar que os inquéritos parlamentares, principalmente as perguntas que neles são feitas, não visam esclarecer fatos ostensivos, realizados por instrumentos públicos, o que seria fácil de examinar e, através deles, retirar conclusões. Há, sempre, nas atividades humanas um mundo de atos sobre os quais as leis não incidem, mas que sobre os quais o Congresso pode legislar. E existe, também, um mundo de atividades ilícitas, ilegais, revestidas, entretanto, da aparência de legalidade, como, em geral, são os atos simulados.

E' evidente, portanto, que se fôsse dado ao cidadão o direito de recusar-se a depor, sob o fundamento de que se trataria, de um modo geral, de negócios particulares, jamais poderia uma Comissão Parlamentar penetrar nas atividades ilícitas como os "sindicatos do crime", a exploração do contrabando, o comércio de entorpecentes, a "escravidão branca", o jôgo clandestino e organizações ainda mais perigosas como as dos *gangsters*, geralmente dissimuladas em sociedades, importadoras de produtos alimentícios, de radiocomunicações e outras atividades normais...

Nem se poderia, com maiores razões, dado o comportamento social do cidadão ou cidadãos, investigar as atividades *antitrusts*, as corrupções administrativas em que podem estar envolvidas autoridades da alta hierarquia ou pessoas de grande poder econômico e enorme prestígio na sociedade.

A expressão usada nos acórdãos norte-americanos deve ser entendida, por conseguinte, no sentido de que o Congresso não pode nomear uma comissão com a finalidade exclusiva de investigar os negócios privados de um determinado cidadão,

quando as atividades dêste não têm nenhuma repercussão coletiva ou não exista nenhuma evidência ou prova, decorrente no inquérito, de que elas estejam interferindo nas atividades administrativas ou interferindo na vida e negócios dos demais cidadãos. Ou, para usar a expressão citada do acórdão *McGrain vs. Daugherty* — dentro da regra de interpretação constitucional, precisamente aplicada.

Não existe objeto legislativo em se nomear uma Comissão Parlamentar para investigar os negócios particulares de determinado cidadão, só pelo prazer de investigar, pelo simples fato de que não haveria competência originária, porque não existe interesse legislativo e, por conseguinte, coletivo nos negócios de um cidadão ou de uma pessoa jurídica.

Quanto às garantias individuais qualquer cidadão tem a seu favor, na Constituição norte-americana, garantias expressas, como, entre outras, o direito de não ser obrigado a denunciar-se a si mesmo (art. V das Emendas) ou o direito de ser garantido contra as buscas ou pesquisas e apreensão *injustificáveis*, salvo quando houver uma causa, antecedente, razão provável, apoiada em juramento ou afirmação com o mesmo efeito dêste (art. IV das Emendas) ou, ainda, a cláusula do *due process of law* (IV e XIV), etc.

Por estas razões é que nem a Suprema Côrte, em seus julgamentos, nem os tratadistas de Direito Constitucional podem esquecer este aspecto importante dos limites constitucionais, quer se trate de atos do Congresso, quer do Executivo ou Judiciário. Mas, que elas se fundamentam em cláusula expressa da Constituição ou princípios implícitos desta, desde que não se choquem com aquelas, não há a menor dúvida.

Tanto assim é que WILLOUGHBY, na parte intitulada "The Inquisitorial Powers of Congress", afirmou que:

"E' razoavelmente claro, contudo, que, no exercício desses poderes, o Congresso é limitado por expressas proibições da Constituição como as relativas às buscas e apreensões não-justificadas, à auto-incriminação e semelhantes." (*Constitution of the United States*, volume I, pág. 620).

Onde os tribunais têm limitado muitas vezes o poder de inquirir e de exigir documentos, com o apoio da Suprema Côrte, tem sido no campo das atividades dos órgãos administrativos, as chamadas *agencies, commissions, boards* etc. Em diversas ocasiões, o Judiciário mandou excluir determinadas perguntas ou assegurou aos intimados o direito de não responder ou o de não entregar seus livros, na forma pedida, ou de se livrar da condenação por desacato.

Êstes órgãos administrativos, criados por lei do Congresso, para executar a política administrativa do governo, ou são autônomos ou estão sob a influência do Executivo, através das nomeações dos seus presidentes, *commissioners*, etc. Eles têm poderes quase-legislativos (*rule making power*),

quase-judiciais e executivos, como, por exemplo, a Interstate Commerce Commission (a mais antiga, de 1887), a Federal Radio Commission, o National Labor Relation Board, a Federal Trade Commission, o Board of Tax Appeal (que se transformou, depois, num juízo especializado — United States Tax Court) e muitos outros.

Os poderes destes órgãos administrativos são enormes. Fazem inquéritos públicos, examinam livros e documentos, intimam pessoas físicas e jurídicas por intermédio dos juízos para prestarem depoimentos, responderem a perguntas ou a apresentarem livros comerciais (*sub-pœna duces tecum*), envolvendo atividades bancárias, transportes, preços e salários, construções de navios e estações de rádio, regulando e condenando.

O fato de poderem êsses órgãos sofrer influências do Executivo, seu poder quase-judicial e condenatório exige maior contrôle judicial sôbre suas inquirições e perguntas, pois podem causar prejuízos ao comércio e à indústria.

Entretanto, mesmo assim, se existir uma denúncia fundada de algum prejudicado, sob prova documental ou juramento ou, até, certa evidência decorrente de depoimentos prestados, êstes órgãos administrativos podem exigir livros e documentos, de qualquer espécie, e esclarecimentos completos sôbre as atividades das pessoas envolvidas no inquérito, sejam físicas ou jurídicas.

Tome-se, por exemplo, o caso *Hake vs. Henkel* (201 U.S. 43): No inquérito a que foram arrastadas a American Tobacco Company e Mac Andrews & Forbes Company, acusadas de violação da lei antitrustes. Neste caso, que não pretendemos analisar porque foge ao assunto, a Suprema Côrte confirmou o *habeas-corpus* concedido, porque as exigências do órgão administrativo compreendiam a entrega de todos os livros, correspondência, contratos, tudo, enfim, desde a fundação dessas companhias, abrangendo nada menos de sete sociedades em sete diferentes Estados da União. Não existia queixa de nenhum possível prejudicado nem uma evidência justificável para tamanha exigência, que representaria, certamente, a paralisação de todos os negócios, como acentuou a Suprema Côrte: "*To put a stop to the business of that company*".

Mas, é preciso notar que, mesmo em face de tamanha intimação, a Suprema Côrte reconheceu neste acórdão, com fundamento em outros como *Boyd vs. U.S.*, *Interstate Com. Commission vs. Brinson*, que êstes órgãos administrativos, no cumprimento das altas funções que lhes foram atribuídas pela lei, podem exigir depoimentos, livros comerciais, contratos e documentos e punir pela recusa. Para isto, será preciso, entretanto, alguma evidência, prova razoável, depoimento de testemunha ou declaração de qualquer prejudicado. Ao mencionar tais poderes, a Suprema Côrte foi preempatória e, até, redundante:

*"It was clearly competent for congress, to that end, to invest the Commission with authority*

*to require the attendance and testimony of witnesses, and the production of books, papers, tariffs, contracts, agreements, and documents relating to any matter legally committed to that body for investigation. We do not understand that any of these positions are disputed in this case."* (*Hake vs. Henkel*, citado).

#### JURISPRUDÊNCIA DA CÔRTE SUPREMA

Voltemos, porém, aos acórdãos sôbre as Comissões Parlamentares (*committees*). Citamos muitas vezes o caso *McGrain vs. Daugherty*. Quem era finalmente Daugherty? Mally S. Daugherty era o presidente de um banco, o Midland National Bank of Washington Court House, no Estado de Ohio. O inquérito parlamentar não fêra ordenado para apurar irregularidades de que fizesse parte êste cidadão ou o banco que dirigia.

Quem estava em causa era seu irmão Harry Daugherty, que fôra procurador geral dos Estados Unidos entre 1921 e 1924. Graves acusações foram levantadas contra êle, como as de não haver processado devidamente pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atividades antitrustes contrariando, destarte, o *Sherman Anti-Trusts Act* e o *Clayton Act*.

Enquanto a Câmara dos Deputados agiu diretamente, junto ao Departamento de Justiça, collocandô êste sob o contrôle de um advogado especialmente escolhido a ser nomeado pelo presidente, o Senado nomeou uma comissão de cinco senadores para investigar as atividades ilegais do ex-procurador em conexão com outras pessoas. Entre estas fôra intimado o irmão do ex-procurador, Mally S. Daugherty. E, deveria levar consigo os livros e registros de depósitos do banco, contas de retiradas, da forma mais rigorosa possível:

*"... a subpoena commanding him to appear before the committee for the purpose of giving testimony bearing on the subject under investigation, and to bring with him the deposit ledgers of the Midland National Bank since November 1, 1920; also note files and transcript of owners of every safety vault; also records of any individual account or accounts showing withdrawals of amounts of \$25.000 or over during above period."*

O diretor do Banco, embora intimado, não compareceu. O Senado, então, ordenou que o oficial executivo (*serjeant at Arms*) daquela casa o fizesse prender, tendo sido expedida, para êste fim, a ordem de prisão do Senado. Prêso no Estado de Ohio, Mally S. Daugherty foi entregue à cadeia de Cincinnati antes de ser levado para Washington. Naquela cidade, êle requereu uma ordem de *habeas-corpus* à Côrte Distrital de Cincinnati, (\*) o que lhe foi concedido. O funda-

(\*) Estas côrtes distritais são subordinadas, atualmente, às *Circuit Courts of Appeals*, que, por sua vez, são subordinadas à Suprema Côrte.

mento, ou um dêles, pelos quais foi o *habeas-corpus* concedido, era de que o Senado havia ultrapassado os limites do seu poder, pois pretendia determinar a culpa e, assim, julgar o ex-procurador cujo irmão fôra prêso. Não se tratava, disse a decisão inferior, da Procuradoria Geral, porém, de um ex-procurador, o que constituía atividade judicial, e não legislativa. E, de forma incisiva, salientou o caráter pessoal e hostil da resolução do Senado contra o ex-procurador: (\*\*)

*"The extreme personal cast of the original resolution; the spirit of hostility towards the then Attorney General which they breath; that it was not avowal that legislative action was had in view until after the action of the Senate had been challenged; and that the avowal then was coupled with an avowal that other action was had in view — are calculated to create the impression that the idea of legislative action being in contemplation was an afterthought.*

Entretanto, a Suprema Côrte, depois de apreciar a jurisprudência precedente sôbre o assunto, considerou errada a decisão inferior e revogou a ordem de *habeas corpus*, dizendo, entre outras considerações, além das já citadas anteriormente:

*"We are of opinion that the court's ruling on this question was wrong. . . . The only legitimate object the Senate could have in ordering the investigation was such that the presumption should be indulged that this was the real object. An express avowal of the object would have been better; . . .*

*We conclude that the investigation was ordered for a legitimate object; that the witness wrongfully refused to appear and testify before the committee and was lawfully attached; that the Senate is entitled to have him give testimony pertinent to the inquiry, either at its bar or before the committee; and that the district court erred in discharging him from custody under the attachment."* (McGrain vs. Daugherty, citado).

E, em dois casos, ainda mais recentes (1950 e 1951), a Suprema Côrte reafirmou e, até ampliou os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Em *United States vs. Bryan* — 339 U.S. 323 (1950), a Comissão sôbre Atividades Anti-americanas (Câmara dos Deputados) intimou Helen R. Bryan, secretária executiva do Joint Anti-Fascist Refugee Committee, para apresentar livros e documentos e prestar depoimentos. A testemunha protestou ser a intimação inválida, recusando-se a apresentar os livros da sociedade da qual era secretária executiva. E, ao ser interrogada se o conselho executivo da organização em causa apoiava sua atitude, a testemunha recusou-se a responder, sob a alegação de que a pergunta não era pertinente. Foi denunciada e condenada

por desacato. Um dos fundamentos de sua defesa era, precisamente, a cláusula constitucional de que ninguém, pode ser obrigado a ser testemunha contra si mesmo. A Court of Appeals reformou a decisão inferior. Entretanto, a Suprema Côrte reformou, por sua vez, a decisão da Court of Appeals, e manteve a condenação.

E' preciso observar dois pontos importantes: a) o princípio da auto-incriminação, que protege a testemunha, é expressamente declarado na Constituição dos Estados Unidos. Daí a razão pela qual uma lei especial do Congresso, cujo princípio foi reproduzido no Cód. Penal, isenta a testemunha de procedimento judicial fundado em suas declarações, salvo perjúrio, documentos oficiais, que não se incluem na isenção. De forma que, b) mesmo existindo a cláusula expressa de garantia contra a auto-incriminação, a imunidade concedida por lei retira à testemunha o direito de recusa, pelo simples fato de que sua confissão não a incriminará.

A Suprema Côrte, em sua conclusão, afirmou que:

*"The offense of contempt of Congress, with which we are presently concerned on the other hand, matures only when the witness is called to appear before the committee to answer questions or produce documents and wilfully fails to do so. Until that moment he has committed no crime."*

Tanto êste acórdão como outro — *United States vs. Fleischman*, 339 U.S. 349, 1950 — abandonaram o princípio sustentado no caso *Christoffel vs. United States*, 338 U.S. 84, 1949 — pelo qual a Suprema Côrte havia afirmado que uma comissão da Câmara dos Deputados só podia agir em presença do *quorum*.

Êstes casos, acima mencionados, relacionam-se com o princípio da auto-incriminação. E' interessante observar que, nos depoimentos prestados no Grande Juri ou nos tribunais ou em outras audiências que não sejam parlamentares, êste princípio constitucional é, como não podia deixar de ser, rigorosamente obedecido. A testemunha pode, assim, recusar-se a responder, dizendo simplesmente: "Deixo de responder porque minha resposta pode incriminar-me". Mas, mesmo nos tribunais, há ocasiões em que a testemunha não pode invocar a proteção dêste princípio. Porque a proibição constitucional é no sentido de que não se obrigue a testemunha a depor contra si mesma. Desde que a testemunha abandone o privilégio de silenciar, pode chegar a tal incriminação, que não lhe será mais lícito deixar de responder. Um exemplo dêste aspecto encontramos no caso *Rogers vs. United States* — 340 U.S. 367 (1951). Jane Rogers foi intimada a comparecer perante um Grande Juri. No seu depoimento ela contou, livremente, que havia sido tesoureira do Partido Comunista até janeiro de 1948, possuindo a relação dos membros e dos devidos registros do Partido e que havia passado todos os documentos a outra pessoa. Quando lhe foi pedido que ela identificasse a pessoa a quem havia

(\*\*) Vê-se, outra vez, que os limites a que se referiu a sentença posteriormente revogada eram os da Constituição, pois, ao pretender "julgar" a testemunha, o Congresso estaria a invadir os poderes do Judiciário.

entregue os livros do Partido, recusou-se declarando não desejar sujeitar a pessoa ou pessoas à mesma situação em que se encontrava. Foi, então, condenada a quatro meses de prisão por desacato. A Suprema Côrte confirmou a decisão sob o fundamento de que:

“Ela havia, livremente, descrito sua qualidade de membro, atividades e seu emprêgo no Partido. Desde que o privilégio contra a auto-incriminação pressupõe um real perigo de detrimento legal decorrente da confissão, a recorrente não podia invocar o privilégio, quando a resposta em causa não a incriminaria além disto.

.....

“Admissivelmente, a recorrente havia, já, renunciado seu privilégio de silêncio, quando, livremente, respondeu a questões incriminantes relativas à sua conexão com o Partido Comunista.”

Embora não tenhamos lido a decisão, na íntegra, parece-nos que o indigitado chefe do crime nos Estados Unidos, Costello, foi condenado, no ano passado, por desacato à Côrte, pelo mesmo princípio. Ele havia falado bastante, sobre determinado assunto, não lhe sendo, depois, permitido deixar de responder a perguntas que se relacionavam, precisamente, às próprias declarações, livremente prestadas.

Finalmente, o mais recente acórdão, por nós conhecido, sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, *Tenney vs. Brandhove* — 341 U.S. 367 — 1951: Brandhove movera uma ação de perdas e danos contra uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado da Califórnia, porque, segundo o autor, a comissão não tivera, ao intimá-lo, outro propósito senão o de intimidá-lo, silenciá-lo e de impedir o livre exercício dos seus direitos constitucionais.

Baseou-se êle nos §§ 43 e 47 do título 8 do Código dos Estados Unidos, 8 U.S.C.A., que diz:

*“Every person who, under color of any statute, ordinance, regulation, custom, or usage, of any State or Territory, subjects, or causes to be subjected, any citizen of the United States or other person within the jurisdiction thereof to the deprivation of any rights, privileges, or immunities secured by the Constitution and laws, shall be liable to the party injured in an action at law, suit in equity, or other proper proceeding for redress.”*

Embora se tratasse de uma Comissão de Inquérito de Legislativo estadual, o fato da ação se fundamentar nas garantias individuais asseguradas pela Constituição, o próprio conhecimento da matéria pela Suprema Côrte, coloca, de plano, o problema das limitações dos poderes das Comissões Parlamentares no campo do Direito Constitucional.

Neste caso, a Suprema Côrte, após interessantes considerações sobre o privilégio dos parla-

mentares de não serem presos ou processados pelo que dizem ou fazem, dentro de suas atividades legislativas, aborda aspectos da matéria em estudo e reforça o ponto de vista por nós adotado. Isto porque, ao citar vários acórdãos por nós comentados, justamente aqueles onde encontramos referências aos “negócios particulares do cidadão” ou às perguntas “que poderiam não ser respondidas”, colocou a matéria na exata posição da competência legislativa e das garantias constitucionais.

*“This Court has not hesitated to sustain the rights of private individuals when it found Congress was acting outside its legislative role. (sic) Kilbourn vs. Thompson... Marshal vs. Gordon; Compare McGran vs. Daugherty.”*

Disse o acórdão que, em momentos de paixões políticas, atribuem-se motivos desonestos e vingativos à conduta do Legislativo, o que é facilmente acreditado. Entretanto, os tribunais não são lugares para tais controvérsias. A autodisciplina e os leitores é quem devem acabar com tais abusos. E, para que um tribunal ache que uma Comissão Parlamentar excedeu os limites do Poder Legislativo, deve ser evidente que houve uma usurpação de funções exclusivamente atribuídas ao Judiciário ou ao Executivo:

*“In times of political dishonest or vindictive motives are readily attributed to legislative conduct and as readily believed. Courts are not the place for such controverches. Self-discipline and the volers must be the ultimate reliance for discouraging or correcting such abuses. The courts should no go beyond the narrow confines of determining that a committee inquiry may fairry be deemed within its province. To find that a committer’s investigation has exceeded the bounds of legislative power it must be obvious that there was a usurpation of functions exclusively vested in the Judiciary or the Executive”* (*Tenney vs. Brandhove*, citado supra.)

#### CONCLUSÃO

Assim, em seu poder, tão soberano dentro de sua esfera de ação, como o Judiciário ou o Executivo, nos que lhes são próprios, o Congresso, através de suas Comissões Parlamentares de Inquérito, só encontra limitações às suas investigações, sindicâncias, exames de livros e documentos ou perguntas estabelecidas de forma óbvia e inequívoca, pela Constituição, no que diz respeito à competência legislativa ou às garantias individuais.

Fora daí, nenhum tribunal pode barrar-lhe as atividades. Se o fizer, estará praticando ato de usurpação e ferindo frontalmente a Constituição da República.