

PODE O EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA SER CONVOCADO A DEPOR EM COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI?

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz⁸⁴

RESUMO

Busca-se analisar a constitucionalidade do ato convocatório de Comissão Parlamentar de Inquérito – C.P.I. em face de ex-Presidente da República Federativa do Brasil, tendo por fio condutor o *princípio da separação de poderes*.

PALAVRAS-CHAVE: C.P.I.. Convocação. Separação de poderes.

ABSTRACT

The aim is to analyze the constitutionality of the act of summoning the Parliamentary Commission of Inquiry - CPI in the face of former President of the Federative Republic of Brazil, with the guiding principle of the separation of powers.

KEYWORDS: CPI. Convocation. Separation of powers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – FATO DETERMINADO. 3 O PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES EM RELAÇÃO AO EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. 4 CONVOCAÇÃO DE EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR C.P.I. NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade avaliar a legitimidade e a constitucionalidade da convocação de ex-Presidente da República Federativa do Brasil para prestar esclarecimentos perante Comissão Parlamentar de Inquérito – C.P.I.

⁸⁴ Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Diretor da Escola da Magistratura Federal - EMAGIS

Para tanto, transita-se pela doutrina sedimentada no direito comparado, especialmente dos Estados Unidos da América.

Avalia-se a exigência de ato convocatório expedido por Comissão Parlamentar de Inquérito – C.P.I. diante do princípio da *separação dos poderes*.

2 DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – FATO DETERMINADO

Dispõe o § 3º do artigo 58 da Constituição da República que o Poder Legislativo está autorizado a criar Comissões de Inquérito para apurar fato determinado, observados os requisitos ali traçados.

A investigação parlamentar somente pode ter por objeto fato determinado ou, como decorrência, acerca de fatos determinados que se encadeiem, ou se seriem.

A respeito, colha-se o ensinamento do Mestre Pontes de Miranda, em seus festejados Comentários à Constituição, *verbis*:

3) COMISSÃO DE INQUÉRITO SÔBRE FATOS DETERMINADOS. — (a) Fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento, preciso e suficiente, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal; e possa tomar as providências que lhes couberem. Se fizerem funcionar tal regra jurídica, se lhe revelarem todo o conteúdo e a tornarem, na prática, o instrumento eficaz que o texto promete, ter-se-á conferido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal relevante função no regime presidencial, ainda asfixiante, que a Constituição manteve, crendo tê-lo atenuado quanto devia. (b) A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou se seriem. O estado permanente, em que se aponte, e. g., insolvência, comércio ilícito, é fato determinado; porém é preciso que se diga qual é. Se, por exemplo, alguma empresa de serviços ao público está a cobrar preços mais altos do que o preço fixado, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos frequentemente. Se o banco está a cobrar, por fora, juros ilegais, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos frequentemente. Se o Governo está a emitir sem lei, há fato determinado: aí, determinou-se fato, que pode ter sido único, ou ter-se repetido (pluralidade de fatos determinados por seus elementos componentes, isto é, emissão + carência de lei). O que se inquirir é se, ou quando, ou onde, ou como; mas é preciso que se trate de fato determinado.⁸⁵

Embora o art. 58, § 3º, da Constituição Federal atribua amplos poderes à Comissão Parlamentar de Inquérito, acrescidos pela nova ordem constitucional inaugurada pela Constituição de 1988, o fato é que, inclusive em homenagem ao princípio da separação e harmonia dos Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior, a competência das Comissões de

⁸⁵ In Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969, 2ª edição, revista, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970, t. III, p. 49.

Inquérito não ultrapassa a própria competência do Poder Legislativo.

Dessa forma, o fato determinado sobre o qual pode se debruçar a Comissão Parlamentar de Inquérito é, única e exclusivamente, aquele que esteja dentro das atribuições da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal para servir de base à edição de nova legislação, ao seu controle, à sua aprovação ou rejeição, enfim, ao âmbito de sua fiscalização.

Demonstra-o lucidamente George B. Galloway, de maneira que se me afigura irretorquível, como que advertindo os parlamentares com estas palavras, *verbis*:

Any analysis of congressional investigations must take account of their political motivation. (...) There exists a strong temptation to transcend the proper limits of a public inquiry and a great disposition to enter the domain of private life. The door is open to an indefinite search after evidence; and the suspension of the usual rules of evidence and of judicial procedure has often transformed the legislative committee into a tribunal of inquisition.⁸⁶

3 O PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES EM RELAÇÃO AO EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Em nosso país, de há muito encontra-se pacificado o entendimento de que o Poder Legislativo, inclusive por meio de seus órgãos fracionários como o são as comissões de inquérito, não tem o poder para convocar o Presidente da República.

E a pergunta que se impõe, até porque pouco versada na doutrina, é se pode o Parlamento convocar o ex-Presidente da República para se pronunciar sobre atos ou fatos ocorridos em seu governo? Atentaria tal proceder contra a letra e o espírito do princípio da separação dos Poderes previsto no artigo 2º da Lei Maior?

A resposta a essas indagações exige a exata compreensão do especial significado na vida institucional de uma Nação da grandeza e da peculiaridade do cargo de Presidente da República.

Quadra lembrar aqui a observação do Presidente Truman, que assim se pronunciou em suas consagradas memórias, *verbis*:

No one who has not had the responsibility can really understand what is like to be President, not even his closest aides or members of his immediate family. There is no end to the chain of responsibility that binds him, and he is never allowed to forget

⁸⁶ “Governmental Investigations”, in Encyclopaedia of the Social Sciences, The Macmillan Co., New York, 1937, v. 8, p. 256.

that he is President.⁸⁷

Com efeito, nos Estados Unidos tem-se pacificado que o princípio da separação dos poderes, no que diz com a presidência da república, projeta-se àquele que já deixou o exercício do cargo, não se tratando de uma imunidade da pessoa, mas de imunidade da função, dela não podendo se despojar nem quando exerce esse elevado cargo, nem quando dele se retira.

Como dizia o admirável jurista João de Oliveira Filho, verbis:

O art. 37 da Constituição, em que se dispõe que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal criará Comissões de Inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros, não ultrapassa a competência do Poder Legislativo da União, não dá a tais comissões poder absoluto de pesquisa sobre tudo e sobre todos, nem poder de coerção sobre todos, cidadãos e autoridades, membros dos poderes estaduais e respectivos funcionários, órgãos da administração municipal e respectivos funcionários.

O fato determinado, sobre o qual a Comissão de Inquérito possa inquirir pessoas, sob comparecimento coercitivo, é o que esteja dentro das atribuições da Câmara dos Deputados ou do Senado para servir de base à legislação, ao seu controle, à sua aprovação, ou à sua desaprovação.

Nos Estados Unidos o princípio da separação dos poderes se estende aos que deixam o exercício dos cargos. Não se trata de imunidade de pessoa, mas de imunidade das funções, que as pessoas não podem dela se despojar, nem quando exercem os cargos, nem quando deles se retiram. A transitoriedade das pessoas não importa em seccionar de uma em uma a independência dos poderes, de que elas foram detentoras. O compromisso, que assumem, cumprimento dos seus deveres, projeta-se além do término das suas funções. Se, como o Presidente Buchanan declarava, cada Presidente tem o dever de fazer com que "nunca sejam violados em sua pessoa" os direitos e prerrogativas na execução do seu mandato, mas "passá-los a seu sucessor inalterados por algum precedente perigoso", admitir que depois de terminado o mandato pudesse o ex-mandatário ser compelido a publicar aquilo que, como Presidente, não o estava, será quebrar o princípio do segredo de Estado, que, como o segredo profissional, só pode ser quebrado sob a responsabilidade do seu detentor, sem coação de quem quer que seja. O perjúrio é impulso natural, a inquisição será o resultado de uma fraqueza ante os sofrimentos.

O ex-Presidente Truman, nos Estados Unidos, sustentou que "se tem algum valor a doutrina da separação dos Poderes e independência da Presidência, deve ser igualmente aplicável a um Presidente depois de cumprido seu mandato, quando se trata de interrogá-lo sobre atos ocorridos durante sua Presidência."⁸⁸

Em 1953, após ter deixado a Presidência dos Estados Unidos, a Câmara dos Representantes convocou o ex-Presidente Truman para depor acerca de fatos ocorridos em seu governo.

O ex-Presidente recusou-se a comparecer, escrevendo uma longa e erudita carta ao Presidente da Comissão declinando os seus motivos, cujo teor merece ser reproduzido, verbis:

⁸⁷ In Memoirs by Harry S. Truman, Doubleday & Co., Garden City, N. Y., 1956, v. 2, p.1.

⁸⁸ In Legislativo: Poder Autêntico, 1ª edição, Forense, 1974, pp. 280/1.

Apesar de meu desejo pessoal de cooperar com sua Comissão - disse o ex-Presidente Truman - vejo-me obrigado, por meu dever para com o povo dos Estados Unidos, a declinar do cumprimento da intimação.

Ao fazê-lo, cumpro com as estipulações da Constituição dos Estados Unidos e sigo uma longa linha de precedentes, que começa com o próprio George Washington, em 1796.

Desde essa data, os Presidentes Jefferson, Monroe, Jackson, Tyler, Polk, Fillmore, Buchanan, Lincoln, Grant, Hayes, Cleveland, Theodore Roosevelt, Coolidge, Hoover e Franklin D. Roosevelt se negaram a atender às intimações ou aos pedidos de informação de vários tipos, pelo Congresso.

A razão que fundamenta esta doutrina constitucional, claramente estabelecida e universalmente reconhecida, foi apresentada sucintamente pelo Professor Charles Warren, uma de nossas principais autoridades constitucionais, da maneira seguinte:

Nesta longa série de lutas do Poder Executivo para manter sua integridade constitucional, tiramos uma conclusão legítima de nossa teoria de governo ... Sob nossa Constituição, cada ramo do Governo está destinado a ser um representante, coordenado, da vontade do povo ... A defesa de seus direitos constitucionais pelo Poder Executivo se converte, portanto, e em verdade, na defesa dos direitos populares; defesa das faculdades que o povo lhe conferiu.

Foi neste sentido que o Presidente Cleveland falou de seu dever para com o povo: o dever de não renunciar a nenhuma das faculdades de seu grande cargo. Ao mesmo se referia o Presidente Buchanan quando declarou que o povo tem direitos e prerrogativas na execução de seu mandato pelo Presidente, e cada Presidente tem o dever de fazer com "que nunca sejam violados em sua pessoa" mas "passá-los a seu sucessor inalterados por algum precedente perigoso".

Ao manter seus direitos contra um Congresso que excede os limites de sua competência, o Presidente não se representa a si mesmo, mas o povo. O presidente Jackson repeliu uma tentativa do Congresso de anular a separação dos poderes, com estas palavras :

Quanto a mim, repeliarei todas as tentativas desse gênero como atentados contra a justiça, assim como contra a Constituição, e estimarei que é meu sagrado dever para com o povo dos Estados Unidos resistir, como resistiria ao estabelecimento da inquisição espanhola.

Poderia recomendar-lhe - continuou Truman - a leitura da opinião de uma das comissões da Câmara dos Deputados, de 1879, relatório 141, datado de 3 de março de 1879, 45.º Congresso, 3.ª Sessão, no qual a Comissão de Justiça da Câmara disse o seguinte:

O Poder Executivo é independente de cada uma das Câmaras do Congresso, como cada Câmara do Congresso é independente do Executivo, e aqueles não podem exigir os arquivos da ação deste, nem tampouco de seus funcionários, contra seu consentimento, tal como o Poder Executivo não pode pedir nenhum dos arquivos ou as atas da Câmara ou do Senado.

Deve ser óbvio para você, pois, que, se tem algum valor a doutrina da separação dos poderes e da independência da Presidência, deve ser igualmente aplicável a um Presidente depois de cumprido seu mandato, quando se trata de interrogá-lo sobre atos ocorridos durante sua presidência. A doutrina se esboroaria e o Presidente, contrariamente à nossa teoria básica do governo constitucional, se converteria em mero braço dos ramos legislativos do Governo, se soubesse que, ao fim de seu mandato, cada um de seus atos poderia estar sujeito a uma investigação oficial e a uma possível deformação, para servir a propósitos políticos.

Não obstante, se sua intenção é investigar meus atos como indivíduo, seja antes ou depois de minha presidência, desde que não estejam relacionados com nenhum de meus atos como Presidente, com prazer comparecerei ante sua Comissão.

Sinceramente, Harry S. Truman.⁸⁹

Da mesma forma, durante o episódio conhecido como o “escândalo de Watergate”, o Congresso Americano chegou a cogitar de convocar o Presidente Nixon para depor.

No dia 07 de julho de 1973, o Presidente Nixon dirige uma correspondência ao Senado onde manifesta a sua recusa a uma eventual convocação para depor, expressa nestes termos, verbis:

The question of my own testimony, however, is another matter. I have concluded that if I were to testify before the Committee irreparable damage would be done to the Constitutional principle of separation of powers. My position in this regard is supported by ample precedents with which you are familiar and which need not be recited here. It is appropriate, however, to refer to one particular occasion on which this issue was raised.

In 1953 a Committee of the House of Representatives sought to subpoena former President Truman to inquire about matters of which he had personal knowledge while he had served as President. As you may recall, President Truman declined to comply with the subpoena on the ground that the separation of powers forbade his appearance. This position was not challenged by the Congress.

It is difficult to improve upon President Truman's discussion of this matter. Therefore, I request that his letter, which is enclosed for the Committee's convenience, be made part of the Committee's record.

The Constitutional doctrine of separation of powers is fundamental to our structure of government. In my view, as in the view of previous Presidents, its preservation is vital. In this respect, the duty of every President to protect and defend the Constitutional rights and powers of his Office is an obligation that runs directly to the people of this country.⁹⁰

Realmente, como decorrência do princípio da separação e harmonia dos poderes, o Chefe do Poder Executivo, mesmo após o término do seu mandato, não está obrigado a comparecer perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito para depor sobre fatos relacionados ao seu governo.

Entendimento contrário, comprometeria, de maneira irremediável, a independência dos Poderes, consagrada no art. 2º da Constituição.

Commodissimum est, id accipi, quo res de qua agitur, magis valeat quam pereat.

Na república norte-americana, desde sempre se reconheceu ao Presidente da República a competência para determinar que funcionários diretamente a ele subordinados deixem de comparecer ao Legislativo para depor quando convocados, ou mesmo que não se disponibilizem documentos solicitados pelo Parlamento, principalmente em temas de

⁸⁹ *In Public Papers of the Presidents of The United States – 1973*, Washington, 1975, pp. 638/9.

⁹⁰ *In Public Papers of the Presidents of the United States – Richard Nixon – 1973*, United States Government Printing Office, Washington, 1975, pp. 637/8.

segurança nacional e de política externa, constituindo tal prerrogativa no denominado “Executive Privilege”.⁹¹

4 CONVOCAÇÃO DE EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR C.P.I. NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

De todo o exposto, apreende-se, à evidência, que o conjunto preceptivo do disposto no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal tem o inequívoco sentido, quer por sua letra quer por sua função no contexto da Lei Maior, de ordenação, composição e competência da Comissão Parlamentar de Inquérito, de excluir do âmbito de sua abrangência o Presidente da República, mesmo após o término de seu mandato.

Consoa esse entendimento com a interpretação que José Wanderley Bezerra Alves, em alentada monografia sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, dá ao alcance do § 3º do artigo 58 da Carta da República, verbis:

O princípio da separação dos Poderes, expresso no artigo 2º da Carta Política Nacional, também constitui um limitador às comissões de inquérito, no que diz respeito à pretensão de tomada de depoimento de autoridades.

No Brasil, está pacificado o entendimento de que o Congresso Nacional, suas Câmaras e comissões não têm poder para convocar o Presidente da República para depor, salvo em processo de *impeachment* em que este é denunciado, podendo fazê-lo por escrito. Quanto às comissões de inquérito, o entendimento é o mesmo, reconhecendo-se que elas não têm poder para convocar o Chefe do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, por reiteradas vezes, tem manifestado entendimento no sentido de que o Chefe do Poder Executivo não está obrigado a comparecer pessoalmente ao Legislativo para prestar informações, ainda que sob fato determinado.

Nos Estados Unidos, tem prevalecido o entendimento de que o Chefe do Poder Executivo, mesmo após o encerramento do mandato, não está obrigado a comparecer perante CPI para depor sobre fatos relacionados ao seu exercício, porque não se trata de imunidade de pessoa, mas de funções das quais seu ocupante não poderá se despojar nem mesmo após se retirar delas, compreensão que também

⁹¹ Nesse sentido, farta é a doutrina: Raoul Berger, *in Executive Privilege: A Constitutional Myth*, Harvard University Press, 1974, pp. 373 e seguintes; Philip Collins, “The Power of Congressional Committees to obtain information from the Executive Branch”, *in The Georgetown Law Journal*, v. 39, 1950-1951, pp. 563/598; Robert Kramer e Herman Marcuse, “Executive Privilege – A Study of the Period 1953-1960”, *in The George Washington Law Review*, v. 29, 1960-1961, pp. 898/909 e 914/916; Da mesma forma, os documentos constantes em Public Papers of the Presidents – Harry S. Truman – 1950, United States Government Printing Office, Washington, 1965, pp. 229/230 e 270/271; e Public Papers of the Presidents – Richard Nixon – 1973, United States Government Printing Office, Washington, 1975, pp. 184/7. Do Presidente Nixon, ainda, da mesma coleção, Public Papers of the Presidents – Richard Nixon – 1974, pp. 478/481. Importante referir, ainda, as seguintes obras: Memoirs by Harry S. Truman, Doubleday & Co., Garden City, N.Y., 1956, pp. 430/431 e 452/454; The Memoirs of Richard Nixon, Grosset & Dunlap Publishers, New York, 1978, pp. 896/903.

deve ser aplicada no Brasil.⁹²

A seu turno, ao julgar o caso *Nixon v. Fitzgerald*, em 24 de junho de 1982, disse o Chief Justice Warren Burger, ao recusar o pretendido direito à indenização contra o ex-Presidente Nixon em razão de atos praticados durante o seu mandato como Presidente, verbis:

The immunity of a President from civil suits is not simply a doctrine derived from this Court's interpretation of common law or public policy. Absolute immunity for a President for acts within the official duties of the Chief Executive is either to be found in the constitutional separation of powers or it does not exist. (...) Exposing a President to civil damages actions for official acts within the scope of the Executive authority would inevitably subject Presidential actions to undue judicial scrutiny as well as subject the President to harassment.⁹³

E, noutro passo, consta do julgado da Suprema Corte, verbis:

Former President of the United States was entitled to absolute immunity from damages liability predicated on his official acts as functionally mandated incident of his unique office...⁹⁴

À luz desses ensinamentos, recolhendo-se a experiência da Democracia Americana, pode-se concluir que, dentre os amplos poderes que a Constituição confere às Comissões Parlamentares de Inquérito, em seu artigo 58, § 3º, não está o de convocar para depor o Chefe do Poder Executivo, mesmo após o término do seu mandato, em razão do princípio da separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Lei Maior.

Doutrinando a respeito do assunto na consideração do direito americano, manifestou-se o Justice Brandeis em célebre voto proferido na Suprema Corte, em 1920, por ocasião do julgamento do caso *Atherton Mills v. Johnston*, verbis:

One branch of the Government cannot encroach upon the domain of another without danger. The safety of our institutions depends in no small degree on a strict observance of this salutary rule.⁹⁵

REFERÊNCIAS

Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969, 2ª edição, revista, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1970.

⁹² In Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004, pp. 234/235.

⁹³ In Supreme Court Reporter, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1985, v. 102-A, p. 2707.

⁹⁴ In Op. cit., p. 2.690.

⁹⁵ In The Unpublished Opinions of Mr. Justice Brandeis, organizado por Alexander M. Bickel, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957, p. 14.

Governmental Investigations”, *in* Encyclopaedia of the Social Sciences, The Macmillan Co., New York, 1937.

Memoirs by Harry S. Truman, Doubleday & Co., Garden City, N. Y., 1956.

Public Papers of the Presidents of The United States – 1973, Washington, 1975.

Public Papers of the Presidents of the United States – Richard Nixon – 1973, United States Government Printing Office, Washington, 1975.

Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2004.

The Unpublished Opinions of Mr. Justice Brandeis, organizado por Alexander M. Bickel, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957.